

SEQÜÊNCIA

Publicação do
Programa de Pós-Graduação
em Direito da UFSC

VOLUME 45 ■ ANO 2024

Estudos
jurídicos
e políticos

SEQÜÊNCIA – ESTUDOS JURÍDICOS E POLÍTICOS é uma publicação temática e de periodicidade quadrimestral, editada pelo Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC.

SEQÜÊNCIA – ESTUDOS JURÍDICOS E POLÍTICOS is a thematic publication, printed every four months, edited by the Program in law of the Federal University of Santa Catarina – UFSC.

Versão eletrônica: <http://www.periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia>

Editora-Chefe: Norma Sueli Padilha

Editor Associado: José Sérgio da Silva Cristóvam

Editores Adjuntos: Priscilla Camargo Santos, Thanderson Pereira de Sousa

A publicação é indexada nas seguintes bases de dados e diretórios/

The Publication is indexed in the following databases and directories:

Base OJS

Base PKP

CCN (Catálogo Coletivo Nacional)

Dialnet

DOAJ (Directory of Open Access Journals)

EBSCOhost

Genamics Journalseek

Google Scholar

ICAP (Indexação Compartilhada de Artigos de Periódicos)

Latindex

LivRe!

ÖAW

OJS

PKP

Portal de Periódicos UFSC

Portal do SEER

ProQuest

SciELO

Scopus/Elsevier

Sherpa/Romeo

Sumarios.org

ULRICH'S

vLex

Ficha catalográfica

Seqüência: Estudos jurídicos e políticos. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Direito. n.1 (janeiro 1980)-.

Florianópolis: Fundação José Boiteux. 1980-.

Publicação contínua

Resumo em português e inglês


Versão impressa ISSN 0101-9562

Versão on-line ISSN 2177-7055

1. Ciência jurídica. 2. Teoria política. 3. Filosofia do direito. 4. Periódicos. I. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-graduação em Direito

CDU 34(05)

Catálogo na fonte por: João Oscar do Espírito Santo CRB 14/849

PUBLICAÇÃO		SEQÜÊNCIA	Publicação do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFSC	Estudos jurídicos e políticos
				Ano XLIII Volume 45

Direitos fundamentais e cidadania: o direito à participação no âmbito dos conselhos nacionais de políticas públicas entre 2019 e maio de 2022

*Fundamental rights and citizenship: the right to
participation in the context of national public policy
councils between january 2019 and may 2022*

Luana Renostro Heinen¹

Giulia Pagliosa Waltrick Martins²

¹Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, Brasil.

²Utrecht University, Utrecht, Holanda.

RESUMO: O presente trabalho discute a participação, entendida como um direito fundamental, no âmbito dos conselhos nacionais de políticas públicas. Pretende analisar as normas federais editadas entre janeiro de 2019 e maio de 2022 que regulamentam a existência e a organização dos referidos conselhos, de sorte a identificar se a participação social é por elas ampliada ou restringida. Para tanto, mobiliza-se o modelo de democracia participativa desenhado pelo texto constitucional. O estudo foi realizado por meio de revisão bibliográfica e de pesquisa documental dos atos normativos em questão. Ao final, verifica-se a implementação de uma reestruturação administrativa nos órgãos colegiados nacionais que, a pretexto de racionalizar seu funcionamento, extinguiu conselhos ou reduziu a representatividade e a autonomia da sociedade civil, ao passo que concentrou poder político no Executivo Federal. Sob esse viés, as normas governamentais estudadas esvaziaram o direito à participação, mostrando-se incompatíveis com a arquitetura constitucional da democracia participativa.

PALAVRAS-CHAVE: Conselhos nacionais de políticas públicas. Cidadania. Democracia. Direitos fundamentais. Participação.

ABSTRACT: This paper discusses participation, understood as a fundamental right, in the context of Brazilian national public policy councils. It analyzes the federal



regulations issued between January 2019 and May 2022 governing the existence and organization of these councils, with the objective of identifying whether social participation has been expanded or restricted. To this end, it makes use of the model of participatory democracy portrayed in the constitutional text. The study was conducted through a bibliographic research and a documentary research on the normative acts in question. Overall, this paper identifies the implementation of an administrative restructuring in these councils that, under the pretext of rationalizing their operation, extinguishes councils or reduces the representativeness and autonomy of civil society, while concentrating political power in the Federal Executive Branch. In this regard, the studied governmental rules empty out the right to participation, showing themselves to be incompatible with the constitutional architecture of participatory democracy.

KEYWORDS: Citizenship. Democracy. Fundamental rights. National public policy councils. Participation.

1. INTRODUÇÃO

Desde a redemocratização e a promulgação da “Constituição Cidadã”, o Brasil percorreu uma trajetória de ganhos de direitos por meio de avanços legislativos e jurídicos e da formulação de políticas públicas. Não obstante, desde o golpe parlamentar de 2016, a agenda política dominante impulsionou a marcha da austeridade fiscal, das reformas liberalizantes e do desmonte de programas sociais, sob um repertório de críticas ao Estado, julgado patrimonialista, corrupto, corporativista e ineficiente. O retrocesso agravou-se em meio ao governo de Jair Bolsonaro, que aprofundou a desestruturação das instituições e políticas construídas por mais de duas décadas.

Com esse panorama em vista, este estudo lança-se à compreensão do estado da arte da realização da democracia participativa e da efetivação dos direitos da cidadania consagrados pela Constituição Federal. Recortamos a temática para analisar, especificamente, a concretização dos preceitos constitucionais a respeito da participação – e as ameaças que os cercam – no contexto das diversas reformas administrativas, levadas a cabo pelo governo de Jair Bolsonaro, dos conselhos nacionais de políticas públicas. Esses órgãos, a nosso ver, consistem em um dos

mais potentes instrumentos existentes para a efetivação do direito à participação na gestão de políticas públicas na esfera federal.

Assim, mediante uma revisão bibliográfica, objetivamos, num primeiro momento, explorar o direito à participação e o seu vínculo com as noções de democracia e cidadania delineadas pela Constituição. Para tanto, buscamos compreender a participação enquanto direito fundamental. Também discorreremos sobre os elementos caracterizadores dos conselhos de políticas públicas e o seu lugar no desenho constitucional do direito à participação. Elencamos, ao final, os conselhos nacionais objetos da pesquisa, as normas que os instituíram e as normas editadas entre janeiro de 2019 e maio de 2022 que os afetaram, tendo como base o “Guia dos conselhos nacionais” (Brasil, 2013) e pesquisas do IPEA (2013, Alencar et al., 2017).

Num segundo momento, descrevemos as mudanças instituídas pelas normas publicadas entre janeiro de 2019 e maio de 2022 na existência dos conselhos nacionais e na sua organização – ou seja, no seu funcionamento, composição e processo de deliberação –, com enfoque em compreender se participação da sociedade civil é ampliada ou restringida. Em específico, o Decreto n. 9.759/2019, o Decreto n. 9.784/2019, o Decreto n. 9.806/2019, o Decreto n. 9.883/2019, o Decreto n. 9.893/2019, o Decreto n. 10.003/2019, a MP n. 870/2019 (convertida na Lei n. 13.844/2019) e o Decreto n. 11.018/2022. Por fim, empregamos as bases teóricas antes apresentadas para analisar o conteúdo das normas descritas e verificar a constitucionalidade das alterações operadas.

2. A PARTICIPAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

2.1 Cidadania, democracia e participação

Inicialmente, a fim de traçar os contornos do modelo de participação cidadã concebido pela Constituição Federal, antes buscamos

compreender o significado de “cidadania”. Na sua formulação moderna, conforme explica Thomas Marshall (1967, p. 76), “a cidadania é um status concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade. Todos aqueles que possuem o status são iguais com respeito aos direitos e obrigações pertinentes ao status”. Teria, então, como princípio a igualdade perante a lei, posta pelo autor em tensionamento com a desigualdade material gerada pela sociedade de classes capitalista.

Tal noção da cidadania insere-se no paradigma da democracia liberal, que compreende o cidadão como aquele vinculado juridicamente ao Estado e titular de direitos, exigidos frente ao – e não dentro do – Estado. Opera, assim, uma cisão entre sociedade e Estado, na medida em que situa o cidadão fora do âmbito estatal: tal cidadania possibilita ao sujeito existir no plano político sob formas pré-determinadas pelo Estado, que, nos marcos liberais, consistem prioritariamente na representação política. De fato, a democracia liberal sedimenta a cidadania como direito à representação no poder (identificado com o poder político estatal), em detrimento da participação. Aliás, o estreitamento da participação é tido por pressuposto para a consolidação dessa espécie de democracia, que considera as demandas de redistribuição social trazidas pela inclusão política de grupos sociais uma “sobrecarga” à democracia (Andrade, 1987).

Diante disso, pode-se dizer que o perfil da cidadania e da democracia delineado pela Constituição rompe com o paradigma liberal e redefine a relação entre Estado e sociedade na medida em que institui a participação de atores sociais em processos de tomada de decisão política estatal. O Estado Democrático de Direito consagrado pelo texto constitucional se funda na noção de soberania popular, que “impõe a participação efetiva e operante do povo na coisa pública, participação que não se exaure, como veremos, na simples formação das instituições representativas, que constituem um estágio da evolução do Estado Democrático, mas não o seu completo desenvolvimento” (Crosa, p. 25, *apud* Silva, p. 104). É valioso também o ensinamento de José Afonso da Silva (1989, p. 105), para quem a democracia realizada

pelo Estado Democrático de Direito é participativa, “porque envolve a participação crescente do povo no processo decisório e na formação dos atos de governo”.

Nessa esteira, o texto constitucional marca uma tentativa de ampliação da gramática social e integração de novos atores e temas surgidos na sociedade ao espaço público da política mediante procedimentos democráticos. Logo em seu primeiro artigo, proclama a soberania popular como pedra angular da democracia ao qualificar a organização estatal instituída como “democrática”, alçar a cidadania à condição de fundamento da República e estatuir que todo o poder emana do povo, o qual o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente (Brasil, 1988; Bonavides, 2001, p. 40). São articulados, para tanto, mecanismos de representação pela via da eleição e mecanismos de participação, no que se pode denominar de democracia semidireta (Silva, 1989, p. 125; Benevides, 1991).

Tal formato de democracia semidireta trouxe consigo um alargamento da cidadania para uma dimensão ativa e dinâmica: “o cidadão, além de ser alguém que exerce direitos, cumpre deveres ou goza de liberdades em relação ao Estado, é também titular, ainda que parcialmente, de uma função ou poder público”; “é criador de novos direitos, novos espaços e mecanismos” – e não mero ocupante de espaços anteriormente postos (Benevides, 1991, p. 18-19, 1994, p. 9). Noutros termos, é uma cidadania em construção, constituída na inserção de novos atores sociais na cena política, na formação de espaços sociais de lutas e na definição de instituições permanentes para a expressão e interação política. Assim como a democracia correlata, a cidadania participativa busca constituir uma gramática social mais emancipadora. Funda-se, por conseguinte, na noção de participação e exerce-se mediante a participação (Benevides, 1991, 1994).

A participação, por sua vez, é também ressignificada pelas novas concepções e práticas da democracia e da cidadania – conforme lição de Benevides (1991, p. 20), estas supõem a participação “como possibilidade de criação, transformação e controle sobre o poder, ou

os poderes”. Corolário das novas lutas sociais que despontaram entre os anos 1970 e 1980 mobilizadas pelas pautas da democratização e da inserção da parcela marginalizada da população em lugares de poder político, a participação passou a ser compreendida, a partir dos anos 1990, sob um novo paradigma: o da participação cidadã, que tem na sociedade civil sua categoria central¹. O conceito de participação cidadã é fundamentado no perfil de Estado democrático tal qual demarcado pela Constituição, atuante em prol da universalização dos direitos sociais e da realização da dignidade humana, e na ampliação da cidadania, haja vista que rompe com o distanciamento entre os espaços em que são tomadas as decisões políticas e aqueles onde se dá a participação da sociedade (Gohn, 2011, p. 51-59).

A Constituição da República, afinal, coroou esse processo de ressignificação e intensificação da participação atribuindo destaque à integração da sociedade nas redes institucionais do Estado ao definir diversos mecanismos de participação cidadã nas esferas federativas, os quais serão aprofundados mais à frente. Nesse sentido, Maria da Glória Gohn (2011, p. 60) prossegue afirmando que o elemento cardeal da participação cidadã é, precisamente, a tendência à institucionalização, isto é, a inclusão da sociedade civil no aparato jurídico-institucional do Estado. O primeiro exemplo, marcando o momento histórico de transição para a democracia e o início do processo de aprofundamento da participação cidadã, remete à própria Assembleia Nacional Constituinte (ANC), que buscou avigorar o diálogo entre a sociedade civil e a institucionalidade estatal, desabilitado pelas mais de duas décadas da Ditadura Militar. A ANC possibilitou a participação de diversos espectros da sociedade civil na elaboração do texto constitucional por

¹ Para os fins deste trabalho, voltados à análise de atos normativos, adotamos uma noção ampla da sociedade civil enquanto o conjunto de associações e organizações não estatais e não econômicas (HABERMAS, 1997, p. 99). Assim, buscamos enfocar a própria existência de um espaço exterior ao Estado e ao mercado, sem colocar diretamente em pauta a heterogeneidade de demandas e condições de vida dos atores que o compõem.

meio de audiências públicas e emendas populares – envolvendo cerca de 300 organizações da sociedade civil e reunindo mais de 12 milhões de assinaturas, foram enviadas à Assembleia 122 emendas (Avritzer, 2013, p. 11; Barbosa, 2012, p. 204-235).

2.2 A participação como direito fundamental

Sob um ponto de vista constitucional, a participação, nos moldes definidos acima, ostenta a condição de direito fundamental, porque é expressão da cidadania e, ao mesmo tempo, decorrente e necessária à concretização do Estado Democrático de Direito. Entendemos adequado, para os fins desta pesquisa, classificar a participação como um direito político fundamental, tendo em conta o seu caráter ativo, visto que possibilita a inserção da sociedade na gestão do poder estatal. Nesse aspecto, a participação é direito fundamental na medida em que é direito à democracia, o que, aliás, garante seu lugar na categoria de direitos fundamentais de quarta dimensão, na classificação de Paulo Bonavides (2011, p. 571) (Sarlet, 2012, p. 48; Ramos, 2018; Dimoulis, Martins, 2014, p. 53-54).

Em sede teórica, a participação justifica seu status de direito fundamental político porquanto desempenha determinadas funções. Primeiro, a participação cidadã atua como elemento legitimador do exercício do poder político no Estado Democrático de Direito. A incorporação da sociedade civil, por meio de procedimentos de deliberação democráticos, na gestão dos interesses públicos e no controle da atividade estatal permite que os cidadãos reconheçam e deem voz às suas demandas, necessidades e perspectivas de vida – exerçam um poder político – dentro da institucionalidade estatal. Por isso, no entendimento de Sarlet (2012, p. 48), “a positivação e a garantia do efetivo exercício de direitos políticos (no sentido de direitos de participação e conformação do status político) podem ser considerados o fundamento funcional da ordem democrática e, neste sentido, parâmetro de sua legitimidade”.

Segundo, a participação consiste numa explicitação da dignidade humana, na medida em que transparece uma dimensão emancipadora e educativa. Ela abre caminhos para que grupos da sociedade civil alcancem uma posição de força política que lhes permita lutar por um acesso igualitário às condições materiais e imateriais que satisfaçam uma vida digna (FLORES, 2009, p. 59). Nesses termos, a participação implica a distribuição de um poder político – um poder de transformação da realidade subjetiva e social – para além do Estado. Ademais, contribui para a formação de uma cultura democrática que se estende tanto para o fomento de uma cidadania ativa, na aquisição de habilidades e procedimentos democráticos, quanto para a esfera psicológica do sujeito, capacitando-o para, nas palavras de Carole Pateman (1992, p. 40 *apud* Gohn, 2011, p. 25), “ser (e permanecer) seu próprio senhor”. Esse argumento já era empregado por autores como Jean-Jacques Rousseau e John Stuart Mill, para os quais a participação política é indispensável ao processo educativo de todo ser humano (Benevides, 1991; Flores, 2009; Jucá, 2007; Gohn, 2011).

Em terceiro lugar, embutida no potencial emancipador da participação, está a sua condição de instrumento de conquista, implementação e proteção de outros direitos fundamentais. O desenvolvimento de espaços para a interlocução da sociedade civil na deliberação política, dentro do aparelho estatal, tende a ampliar e a melhor promover os direitos e liberdades fundamentais. Isso porque no processo de participação se articulam estratégias para a efetivação e salvaguarda de direitos já positivados – especialmente em relação aos direitos sociais, difusos e coletivos, enquanto direitos que exigem, em regra, políticas públicas para concretizá-los – e se identificam novas necessidades colocadas na realidade social para a garantia da dignidade humana, as quais lideram a busca pelo reconhecimento de novos direitos. Afinal, nisso consiste o próprio significado material dos direitos fundamentais: na lição de Herrera Flores (2009, p. 109) “os direitos humanos são o resultado de lutas sociais e coletivas que tendem à construção de espaços sociais, econômicos, políticos e jurídicos que permitam o empoderamento de

todas e de todos para lutar plural e diferenciadamente por uma vida digna de ser vivida”.

Passando ao campo jurídico-positivo, o Título II, Capítulo IV, do texto constitucional trata da participação como direito fundamental político. Também no direito internacional a participação afirma-se um direito humano de dimensão política: a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), em seu artigo 21, prescreve que “[t]oda pessoa tem o direito de tomar parte no governo de seu país, diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos” (Declaração, 1948). Ademais, ostentam determinações similares o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, em seu artigo 25, alínea “a”, e a Convenção Americana de Direitos Humanos, em seu artigo 23.

Isso posto, cumpre retomar que a participação, na condição de direito fundamental, possui um status jurídico diferenciado e reforçado. É diretamente aplicável e vincula de forma imediata as instituições públicas, de acordo com o artigo 5º, §1º, da Constituição Federal; está incluída no rol das “cláusulas pétreas” do artigo 60, §4º, de modo a estar protegida de supressão; apresenta um caráter aberto e mutável, nos termos do artigo 5º, §2º (Brasil, 1988; Sarlet, 2012, p. 51-62). Nesse cenário, ao menos trinta artigos do texto constitucional contêm dispositivos que incentivam a participação (IPEA, 2013).

Dentre os dispositivos previstos, estão os recursos do sistema legal, enquanto direitos individuais ou coletivos, que permitem ao cidadão controlar a atuação do Estado e agir frente a situações nas quais o Poder Público viola direitos, tal qual o mandado de segurança (artigo 5º, inciso LXIX, da CF). De outro lado, a Constituição estabelece deveres sociais em questões coletivas, como no caso da promoção do direito à educação (artigo 205, da CF). O texto constitucional também trata da participação como forma de gestão pública, por exemplo, condicionando o aproveitamento de riquezas minerais e recursos hídricos em terras indígenas à oitiva das comunidades indígenas afetadas (artigo 231, §3º, da CF). Ainda, no artigo 14, define-se o plebiscito,

o referendo e a iniciativa popular como instrumentos mediante os quais se exerce a soberania popular. Por fim, o constituinte institucionalizou mecanismos de participação nas políticas públicas sociais, nomeadamente, os conselhos gestores, que serão estudados no tópico seguinte (Brasil, 1988; Jucá, 2007; IPEA, 2013).

2.3 Os conselhos nacionais de políticas públicas

Os conselhos gestores institucionalizados setoriais, tal como define Maria da Glória Gohn (2011, p. 73-86), são instituições inscritas na Constituição Federal como instrumentos de descentralização e democratização da gestão pública, cuja estrutura possibilita a expressão, representação e participação da população nos processos decisórios referentes à formação e à implementação de políticas públicas (Gohn, 2001; Pires; Vaz, 2012). O texto constitucional não traz consigo uma conceituação dos conselhos, de modo que, para os fins desta pesquisa, adotamos a definição geral expressa no artigo 2º, do Decreto n. 8.243/14, que institui a Política Nacional de Participação Social (PNPS):

Art. 2º Para os fins deste Decreto, considera-se:

[...]

II – conselho de políticas públicas – instância colegiada temática permanente, instituída por ato normativo, de diálogo entre a sociedade civil e o governo para promover a participação no processo decisório e na gestão de políticas públicas;

Os conselhos gestores são, logo, órgãos colegiados de caráter permanente vinculados ao Poder Executivo e instituídos nos três níveis de governo (nacional, estadual e municipal), com composição híbrida e paritária, ou seja, representantes do Estado e representantes autônomos da sociedade civil partilham o poder decisório no tocante às políticas abrangidas pelas finalidades específicas de atuação do conselho. Nas palavras de Maria da Glória Gohn (2001, p. 92), esses conselhos criam

um “novo padrão de relações entre Estado e sociedade”, uma “esfera pública não-estatal”, ou ainda, uma “nova institucionalidade”, pois viabilizam à população adentrar os espaços jurídico-institucionais nos quais são tomadas as decisões políticas, permitindo uma “intervenção social periódica e planejada, ao longo de todo o circuito de formulação e implementação de uma política pública” (Gohn, 2011, p. 59).

Passamos, então, ao desenho constitucional dos conselhos gestores. Consta positivado no artigo 193 da Constituição Federal, incluído pela Emenda Constitucional n. 108/2020, o direito da sociedade de participar nos processos de formulação, monitoramento, controle e avaliação das políticas públicas. Os conselhos gestores destacam-se como elemento da arquitetura constitucional de gestão participativa e descentralizada, em particular nas áreas da seguridade social (composta pelas subáreas da saúde, da previdência e da assistência social), da educação, da cultura, da criança e do adolescente e da política urbana. O inciso VII do artigo 194, relativo à seguridade social, garante o caráter democrático e descentralizado da sua administração em órgãos colegiados, do qual participam trabalhadores, empregados, aposentados e representantes do Poder Público, numa gestão quadripartite. Quanto às ações e serviços públicos de saúde, os incisos I e II do artigo 198 definem como diretrizes para sua organização a descentralização e a participação da comunidade (Brasil, 1988; Jucá, 2007; Rocha, 2008; IPEA, 2013).

As ações da assistência social, por sua vez, também são orientadas pela descentralização político-administrativa e pela participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle dos serviços, conforme os incisos I e II do artigo 204. No âmbito da educação, o artigo 206, inciso VI, garante a gestão democrática do ensino público. Na promoção de políticas públicas de cultura, o parágrafo 2º, inciso II, do artigo 216-A designa os conselhos de política cultural, como integrantes do Sistema Nacional de Cultura, nas respectivas esferas da Federação. Por fim, no que tange aos direitos da criança e do adolescente, deve-se observar

a participação social na elaboração e fiscalização das políticas públicas, mediante órgãos representativos, em todos os níveis federativos, conforme o artigo 227, §7º (Brasil, 1988; Jucá, 2007; Rocha, 2008; IPEA, 2013).

Quanto aos conselhos gestores nacionais de políticas públicas, é importante observar que a maior parte deles, como hoje atuam, são fruto numérica e qualitativamente da ordem constitucional de 1988. Em termos quantitativos, cerca de 75% dos conselhos nacionais foram criados após 1988, segundo estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2017, p. 10). Já qualitativamente, a reconfiguração pós-constitucional da Administração Pública acarretou uma ressignificação dos conselhos estabelecidos anteriormente. Para além, pode-se dizer que os conselhos são, na sua essência, corolário das lutas populares pela democratização do país (Gohn, 2001, p. 88; Alencar et al., 2017, p. 7-8; Avelino et al., 2020, p. 9).

Nos anos que seguiram a 1988, proliferaram legislações infraconstitucionais que deram concretude aos conselhos gestores ao regulamentar tais artigos da Constituição Federal sobre a seguridade social, a educação, a cultura, a criança e o adolescente e as políticas urbanas. Os conselhos conquistaram mais espaços junto às políticas públicas específicas dos órgãos setoriais e, ademais, fortaleceram-se como um conjunto de espaços de democratização da Administração Pública como um todo, inaugurando uma gestão concentrada da participação social, em paralelo à gestão difusa já existente (Alencar et al., 2017).

Em 2014, o Decreto 8.243 instituiu a Política Nacional de Participação Social (PNPS), que apresentou conceituações e diretrizes sobre a formulação dos conselhos nacionais e estabeleceu mecanismos para articular um diálogo entre a Administração Pública e a sociedade civil por meio do Sistema Nacional de Participação Social. Não obstante os esforços pela renovação da participação no âmbito federal, poucas das medidas determinadas pelo Decreto – que sofreu duras críticas após sua vigência e foi objeto de um pedido de sustação de efeitos pela Câmara dos Deputados – foram efetivamente implementadas (Alencar et al., 2017).

Em conclusão, elencamos os dezenove conselhos nacionais que servem de objeto deste trabalho. Tendo por base pesquisas do IPEA (2013, Alencar et al., 2017) e o Guia dos Conselhos Nacionais (Brasil, 2013), que lista um total de quarenta conselhos nacionais existentes, foram selecionados colegiados centrais em sua área de política pública que sofreram alterações por normas federais editadas entre janeiro de 2019 e maio de 2022.

Tabela 1 – Conselhos nacionais de políticas públicas

Sigla	Nome	Normas criadoras	Normas modificativas editadas entre 2019 e 2022
CNCD	Conselho Nacional de Combate à Discriminação	Decreto n. 3.952/2001	Decreto n. 9.883/2019
CNDI	Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa	Decreto n. 4.227/2002	Decretos n. 9.893/2019, n. 10.643/2021 e n. 11.067/2022
CNPC	Conselho Nacional de Política Cultural	Decreto n. 5.520/2005	Decreto n. 9.891/2019
CNPCT	Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais	Decreto s/n de 27 de dezembro de 2004	
CNPI	Conselho Nacional de Política Indigenista	Decreto s/n de 22 de março de 2006	
Conade	Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência	Decreto n. 3.076/1999	Decretos n. 10.177/2019 e n. 10.812/2021
Conaeti	Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil	Portaria n. 365/2002	Portaria n. 972/2019, Decretos n. 9.944/2019, n. 10.574/2020 e n. 10.905/2021
Conama	Conselho Nacional do Meio Ambiente	Lei n. 6.938/1981	Decretos n. 9.806/2019 e n. 11.018/2022
Conanda	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente	Lei n. 8.242/1991	Decreto n. 10.003/2019
Conasp	Conselho Nacional de Segurança Pública	Decreto n. 98.936/1990	Decreto n. 9.876/2019
Con cidades	Conselho das Cidades	Decreto n. 5.031/2004	Lei 13.844/2019 e Decreto n. 10.773/2021
Condraf	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável	Decreto n. 3.200/1999	Decreto n. 9.784/2019
Consea	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional	Decreto n. 807/1993	MP n. 870/2019

Sigla	Nome	Normas criadoras	Normas modificativas editadas entre 2019 e 2022
Conatrae	Comissão Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo	Decreto de 31 de julho de 2003	Decreto n. 9.887/2019
CNT	Conselho Nacional do Trabalho	Portaria n. 2.092/2010	Decretos n. 9.944/2019 e n. 10.905/2021
Conad	Conselho Nacional de Política sobre Drogas	Decreto n. 5.912/2006	Decreto n. 9.926/2019
Cnapo	Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica	Decreto n. 7.794/2012	Decreto n. 9.784/2019
CTPCC	Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção	Decreto n. 4.923/2003	Decreto n. 9.986/2019
Conpdec	Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil	Decreto n. 7.257/2010	

Fonte: Brasil, 2013; IPEA, 2013, 2017; Alencar et al., 2017.

3. NORMAS FEDERAIS PUBLICADAS ENTRE JANEIRO DE 2019 E MAIOR DE 2022 A RESPEITO DA EXISTÊNCIA E DA ORGANIZAÇÃO DOS CONSELHOS NACIONAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

3.1 Decreto n. 9.759/2019

No pacote de decretos publicados em 11 de abril de 2019 em comemoração alusiva aos 100 dias de governo, o presidente Jair Bolsonaro assinou o Decreto n. 9.759, que “extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal direta, autárquica e fundacional” instituídos por decreto, ato normativo inferior a decreto, ato de outro colegiado e ato infralegal, “cuja lei em que são mencionados nada conste sobre a competência ou a composição”². Vale observar que, para os fins do Decreto,

² A redação desta última previsão foi alterada pelo Decreto n. 9.812, de 30 de maio de 2019. Originalmente, determinava-se a extinção de colegiados instituídos por “decreto, incluídos aqueles mencionados em leis nas quais não conste a indicação de

conforme define seu artigo 2º, o conceito de colegiado abrange conselhos, comitês, comissões, grupos, juntas, equipes, mesas, fóruns, salas “e qualquer outra denominação dada ao colegiado”. No tocante ao objeto deste estudo, a norma federal detém duas previsões de grande impacto (Brasil, 2019a).

Primeiro, seu artigo 10 revoga o Decreto n. 8.243/2014, discutido na seção anterior; ou seja, extingue a Política Nacional de Participação Social e o Sistema Nacional de Participação Social. Segundo, seu artigo 5º determina a extinção de todos os colegiados de que trata o Decreto a partir de 28 de junho de 2019³. Prevê-se, no artigo 9º, a data de 1º de agosto de 2019 para serem publicados os atos ou encaminhadas à Casa Civil as propostas de revogação expressas das normas referentes aos colegiados extintos pelo Decreto. Já no artigo 6º possibilita-se a recriação dos colegiados extintos, bem como a criação, extinção ou modificação dos já existentes, mediante propostas enviadas dentro de 60 dias. Ademais, dentre outras exigências indicadas, determina-se que os órgãos estabeleçam a videoconferência como o meio para realizar as reuniões entre membros que estejam em diferentes entes federativos e justifiquem a necessidade, a conveniência, a oportunidade e a racionalidade de o colegiado possuir número superior a sete membros. Sendo ato de competência do Presidente da República, prescreve-se o encaminhamento das propostas de recriação à Casa Civil para análise (Brasil, 2019a).

Na exposição de motivos do Decreto em debate, o governo o apresenta como símbolo do esforço para implementar uma nova realidade administrativa, menos custosa e mais racionalizada, desburocratizada e eficiente. Lê-se, no documento, que a norma

suas competências ou dos membros que o compõem”. Percebe-se, portanto, que a nova previsão consistiu em simples alteração redacional, sem mudança de conteúdo, conforme atesta o Ministro Marco Aurélio em seu voto na ADI n. 6.121 (BRASIL, 2019d, 2019j).

³ Excepcionam-se aqueles colegiados previstos no regimento interno ou no estatuto de instituição federal de ensino e aqueles criados ou alterados por ato publicado a partir de 1º de janeiro de 2019 (BRASIL, 2019a).

busca controlar a incrível proliferação de colegiados no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional por meio da extinção em massa de colegiados criados antes de 1º de janeiro de 2019 cuja recriação não seja proposta de imediato e segundo rígidas regras destinadas a evitar colegiados supérfluos, desnecessários, de resultados práticos positivos desconhecidos e com superposição de atribuições com as de autoridade singulares ou de outros colegiados (Brasil, 2019a).

Em sequência, são elencados alguns dos problemas causados pelo suposto número excessivo de colegiados: o gasto com diárias e passagens para o comparecimento em reuniões, “expectativas frustradas quanto aos resultados”, “grande gasto homem/hora de agentes públicos em constantes reuniões”, “elevado número de normas produzidas [...], de modo atécnico e com sobreposição de competências” e “grupos de pressão [...] que se utilizam de colegiados, com composição e modo de ação direcionado, para tentar emplacar pleitos que não estão conforme a linha das autoridades eleitas democraticamente”. Esse último ponto é também empregado como justificativa para a revogação do Decreto n. 8.243/2014, o qual julga-se estimular “a criação e o fortalecimento de colegiados integrados por grupos políticos específicos para se contrapor ao poder das autoridades eleitas tanto para o Executivo quanto para o Legislativo” (Brasil, 2019a). De mais a mais, o Ministro-chefe da Casa Civil à época, Onyx Lorenzoni, alegou que a pretensão do Decreto era diminuir de 700 para menos de 50 o número de colegiados existentes. Para o ex-Ministro, tais colegiados “resultavam em gastos com pessoas que não tinham nenhuma razão para estar aqui, além de consumir recursos públicos e aparelhar o Estado brasileiro” (Motta, 2019).

Com a entrada em vigor do Decreto n. 9.759/2019, em razão de terem sido instituídos por decreto, ato normativo inferior ou infralegal, foram afetados dezessete conselhos elencados na tabela contida na seção anterior: o CNCD, o CNDI, o CNPC, o CNPCT, o CNPI, o Conade, a Conaeti, o Conasp, o Concidades, o Condraf, o Consea,

a Conatrae, o CNT, o Conad, a Cnapo, o CTPCC e o Conpedec. Nesse ponto, sublinhamos que o Decreto não especificou os nomes dos colegiados passíveis de extinção, o que impede listar um catálogo fechado de órgãos por ele comprometidos. De fato, apesar de citar o número de 700, o governo, em nenhum momento, mapeou os colegiados existentes, nem quais eram relevantes para a efetivação de políticas públicas em suas áreas.

3.2 Decreto n. 9.784/2019

Editado em observância ao disposto no artigo 9º do Decreto n. 9.759/2019, que firmou a data de 1º de agosto de 2019 para a publicação dos atos ou encaminhamento à Casa Civil das propostas de revogação expressa das normas referentes aos colegiados extintos por aquele Decreto, o Decreto n. 9.784, de 7 de maio de 2019, revoga nominalmente cerca de 55 órgãos colegiados da Administração Federal. Dentre os conselhos extintos, encontram-se o CDES, o Condraf e a Cnapo, elencados na tabela anterior (Brasil, 2019b).

3.3 Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea)

O Consea era um órgão consultivo vinculado ao Gabinete da Presidência da República. Foi extinto pela Medida Provisória n. 870, publicada em 1º de janeiro de 2019, e convertida na Lei n. 13.844/2019, que estabeleceu a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Isto é, apesar de não haver um ato normativo a determinar a extinção direta do colegiado, tal como os analisados anteriormente, o Consea deixou de constar na nova estrutura ministerial do governo de Jair Bolsonaro. Não obstante, continuam em vigor a Lei n. 11.346/2006, que contém dispositivos acerca do Consea, e o Decreto n. 6.272/2007, que também dispõe sobre o Consea (Brasil, 2019h, 2019i).

Logo após a publicação da MP n. 870/2019, foi instaurada uma Comissão Especial Mista no Congresso Nacional para analisá-la. Ao final, o relatório da Comissão propôs a recriação do Consea e sua alocação no Ministério da Cidadania. Jair Bolsonaro, no entanto, vetou a recriação do Conselho, com a justificativa de que, ao dispor sobre a criação de órgãos da Administração Pública, o Legislativo invadiu prerrogativas do Executivo. Em deliberação final, o Congresso Nacional manteve o veto presidencial (IDEC, 2019).

3.4 Conselhos nacionais que tiveram a organização alterada por normas federais editadas entre 2019 e maio de 2022

Em harmonia com o projeto de racionalização da Administração Pública Federal impulsionado pelo Decreto n. 9.759/2019, muitas foram as normas editadas no período delimitado nesta pesquisa que, embora não tenham extinguido os órgãos colegiados por completo, modificaram profundamente o funcionamento, a composição e o processo de deliberação de diversos conselhos nacionais. Selecionamos para análise as alterações operadas no Conama, no Conanda, no CNDI e no CNCD.

3.4.1 Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama)

O Conama é o órgão consultivo e deliberativo do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), composto por órgãos federais, estaduais e municipais, pelo setor empresarial e pela sociedade civil. No ano de 2019, a representação dos membros e o processo decisório do órgão foram profundamente afetados pelo Decreto n. 9.806, que alterou dispositivos do Decreto n. 99.274/1990.

Uma das principais mudanças, prevista no artigo 5º do Decreto, consiste na diminuição geral dos membros do Conselho. Sublinhamos, para os fins deste trabalho, o decréscimo da representação da sociedade civil, que é compensado, de outro lado, com o aumento proporcional da participação de representantes do Governo Federal. Vejamos em

números a configuração representativa antes e depois da normativa: o Governo Federal passa de 28 para 10 representantes (redução de 64%)⁴; os governos estaduais, de 27 para 5 representantes (redução de 81%); os governos municipais, de 8 para 2 representantes (redução de 75%); as entidades empresariais, também de 8 para 2 representantes (redução de 75%); as entidades de trabalhadores e da sociedade civil, de 22 para 4 representantes (redução de 82%). Isso significa que, com a edição do novo Decreto, a representação proporcional da sociedade civil no órgão reduz de 24% para 17%, enquanto a do Governo Federal aumenta de 30% para 43%. Vale mencionar que a sociedade civil também perde assento nas Câmaras Técnicas, com a revogação do artigo 8º, §2º, do Decreto n. 99.274/1990 (Brasil, 2019c, 2019t).

Para além, há grande impacto na pluralidade representativa dos grupos da sociedade civil. O conjunto representativo heterogêneo disposto pela normativa anterior – que englobava a comunidade científica, entidades ambientalistas nacionais e regionais, trabalhadores rurais e urbanos, populações indígenas e tradicionais, o Conselho Nacional de Comandantes Gerais das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares – passa a ser aglutinado em um único representante, denominado de “entidades ambientalistas de caráter nacional”. Destacamos também a alteração do método de escolha e da duração do mandato das entidades ambientalistas de caráter nacional: a eleição é substituída pelo método do sorteio e o tempo do mandato diminui de dois para um ano. Ainda, o Decreto impossibilita a recondução ao mandato dos representantes da sociedade civil, em desigualdade com as demais categorias, que têm acesso à recondução (Brasil, 2019c, 2019t).

Ainda, em março de 2022, o Governo Federal editou o Decreto n. 11.018, que reestrutura novamente a representação do Conama. A normativa inclui no conjunto de representantes do Governo Federal

⁴ É interessante notar, nesse ponto, a retirada da representação dos órgãos federais voltados à temática do meio ambiente: o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade e a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico.

os presidentes do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade e da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico, de forma a contabilizar 12 representantes do Governo Federal com direito a voto. As entidades ambientalistas de âmbito nacional – que mantêm essa denominação, bem como o caráter unificador dos diversos grupos da sociedade civil elencados pelo Decreto n. 99.274/90 –, por sua vez, passam a contar com 8 representantes; o governo estadual passa a 9 representantes; as entidades empresariais, a 5 representantes e o governo municipal manteve-se com 2 representantes. Isso significa que, do total, as entidades ambientalistas de âmbito nacional detêm 22% da representação total, enquanto o Governo Federal detém 33%. Vale anotar que, dentre as categorias de representantes, a mudança proporcional mais significativa em comparação aos Decretos n. 9.806/2019 e n. 99.274/90 é o aumento da representação das entidades empresariais: passa de 8% para 14%. Ainda, o novo Decreto mantém o sorteio como método de escolha da representação das entidades ambientalistas, mas estende a duração do mandato para dois anos (Brasil, 2022a).

3.4.2 Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda)

O Conanda, de caráter deliberativo e paritário, é formado por representantes do Poder Executivo e da sociedade civil e integrante do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MM-FDH). Em setembro de 2019, a pretexto de exercer sua competência discricionária de regulamentar o funcionamento do órgão e conduzir a uma maior economia de recursos, conforme justificou o governo (Brasil, 2019s), o Presidente da República editou o Decreto n. 10.003, que alterou a composição do órgão e o processo de escolha de representantes de órgãos e entidades previstos pela Lei n. 8.242/1991 (Brasil, 2019g). Elencamos aqui as mudanças que julgamos principais.

Primeiro, reduz-se o número de representantes titulares do governo e da sociedade civil de catorze para nove representantes

cada. Segundo, destitui-se todos os membros do órgão no curso dos seus mandatos, o que significou exonerar os conselheiros representantes da sociedade civil que haviam sido eleitos para o exercício do cargo. Terceiro, substitui-se o método da eleição para a escolha dos representantes da sociedade civil por um processo seletivo público, de acordo com um regulamento elaborado pelo MMFDH. Quarto, veda-se a recondução ao mandato de representantes da sociedade civil. Quinto, define-se o caráter presencial das reuniões do Conselho e a participação por videoconferência dos conselheiros que não puderem se fazer presentes. Sexto, reduz-se o número de reuniões de uma frequência mensal, na redação original, para uma trimestral. Sétimo, determina-se a designação do Presidente do Conselho, escolhido dentre seus membros, pelo Presidente da República e, ainda, a atribuição do chamado “voto de qualidade” ao Presidente do órgão em caso de empate (Avelino et al., 2020; Brasil, 2019g).

3.4.3 Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa (CNDI)

O CNDI é um órgão de caráter deliberativo, composto por membros do governo e da sociedade civil, de forma paritária, e integrante da estrutura do MMFDH. Em 27 de junho de 2019, foi promulgado o Decreto n. 9.893, que modifica a organização do Conselho determinada pelo Decreto n. 5.109/2004, sendo o enxugamento de sua composição uma das principais disposições: os vinte e oito membros são reduzidos para apenas seis, mantendo-se a paridade entre Estado e sociedade civil. O novo Decreto também prevê, à semelhança da normativa a respeito do Conanda, que as reuniões do órgão se darão em frequência trimestral – mais alargada do que a previsão anterior, bimestral – e presencialmente, de forma que os membros que se encontrem fora do Distrito Federal participem por videoconferência. Novamente de forma análoga ao Conanda e ao Conama, veda-se a recondução ao mandato dos membros da sociedade civil. Por fim, destacamos a necessidade de submeter o regimento interno do órgão e suas alterações posteriores

à aprovação do Ministro do MMFDH (Brasil, 2019e; Avelino et al., 2020, p. 179-180).

Já nos anos de 2021 e 2022, o governo editou os Decretos n. 10.643 e n. 11.067, que alteraram parte das disposições do Decreto 9.893/2019 aqui mencionadas. O Decreto n. 10.643/2021 eleva o número de membros que compõem o Conselho para doze e permite a recondução ao mandato dos representantes da sociedade civil (Brasil, 2021). Por sua vez, o Decreto n. 11.067/2022 determina que o próprio Conselho elaborará e aprovará o seu regimento interno e alterações posteriores (Brasil, 2022b).

3.4.4 Conselho Nacional de Combate à Discriminação (CNCD)

O CNCD é um órgão colegiado de caráter consultivo que integra o MMFDH e compõe-se de membros do Estado e da sociedade civil. Em junho de 2019, o governo editou o Decreto n. 9.883, que alterou a estrutura do Conselho disposta no Decreto n. 7.388/2010 (Brasil, 2010, 2019d). Elencamos, a seguir, os pontos que julgamos principais.

Primeiro, a nova norma retira da nomenclatura do Conselho a menção à população LGBT: de “Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais” passa a se chamar apenas “Conselho Nacional de Combate à Discriminação”. Segundo, diminui a quantidade total de membros e rompe com a paridade: anteriormente, eram quinze representantes tanto do governo quanto da sociedade civil; hoje, são quatro membros do governo e três da sociedade civil. Terceiro, define que as reuniões se darão presencialmente e em frequência trimestral – a previsão anterior era bimestral – e determina a participação dos membros que se encontrem fora do Distrito Federal mediante videoconferência. Quarto, delega ao MMFDH, em vez do próprio Conselho, como previa a legislação antiga, a responsabilidade pela elaboração do regulamento do processo seletivo das entidades da sociedade civil (Brasil, 2010, 2019d).

3.5 Síntese do conteúdo das normas federais apresentadas: a inconstitucionalidade da reforma dos conselhos de políticas públicas

Diante do exposto, verifica-se que ao menos dezessete conselhos nacionais tiveram sua existência ameaçada pelo Decreto n. 9.759/2019, além de que o CDES, a Cnapo e o Condraf foram extintos pelo Decreto n. 9.784/2019 e o Consea pela MP n. 870/2019. Por sua vez, nos órgãos que sofreram alterações funcionais, no que tange à participação da sociedade civil, sublinhamos três fatores que deram a tônica das mudanças efetivadas: perda de representatividade, perda de autonomia e perda de poder decisório da sociedade civil, os quais, por outro lado, significaram maior concentração de representatividade e de poder na esfera do Executivo Federal.

Primeiro, quanto à composição dos órgãos, verificamos em todos os conselhos nacionais estudados um decréscimo na quantidade total de membros, o que implica também um decréscimo na quantidade de representantes da sociedade civil. Nesse ponto, explicita-se o projeto governamental de enxugamento da máquina pública e redução de custos o que, por si só, acarreta uma menor pluralidade de representação, visto que, quanto menor o número de representantes, menor o número de espectros sociais que se podem fazer representados. Nesse mesmo sentido, cumpre anotar a nova exigência disposta pelo Decreto n. 9.759/2019 para a criação ou a recriação de colegiados: deve-se provar a necessidade, a conveniência, a oportunidade e a racionalidade de o colegiado possuir mais de sete membros.

No Conama e no CNCD, observamos o aumento proporcional de representantes do Poder Público em relação aos representantes da sociedade civil, que proporcionalmente diminuíram. No CNCD, inclusive, essa mudança reflete o rompimento da representação paritária entre sociedade e Estado que até então vigorava. Para além, notamos uma diminuição da pluralidade nos próprios representantes do Poder Público, que passam a concentrar-se em maior grau no

Poder Executivo Federal: no Conama perdem assento representantes do Poder Público municipal e estadual ou distrital ou outros órgãos governamentais. Também se reduz a pluralidade de representação da sociedade civil mediante a retirada de entidades representativas no Conama, no qual a sociedade civil também perde assento nas Câmaras Técnicas.

Segundo, quanto à organização dos conselhos, o Conama, o Conanda e o CNCD sofreram alterações no processo de escolha dos membros da sociedade civil que tiram autonomia organizacional e poder decisório da categoria e, ao mesmo tempo, concentram poder no Executivo Federal. Nos dois primeiros a escolha se dava via eleição dentro dos próprios conselhos, conforme a respectiva norma regulamentadora anterior. No Conama, a nova normativa determina a realização de um sorteio; no Conanda, o método implantado é um processo seletivo público, cujo regulamento compete ao MMFDH. No CNCD, por sua vez, já era prevista pelo regime anterior a realização de um processo seletivo, porém, até então, a elaboração do seu regulamento cabia aos membros do Conselho; diferentemente, de acordo com a nova norma, é de responsabilidade do MMFDH elaborar o regulamento.

Verificamos outras mudanças importantes no CNDI e no Conanda, que também denotam perda de autonomia da sociedade civil. No Conanda, prevê-se a designação do Presidente do Conselho pelo Presidente da República e exonera-se, no curso dos seus mandatos, os membros da sociedade civil que haviam sido eleitos para o exercício do cargo. No CNDI, exige-se a submissão do regimento interno do órgão e suas alterações posteriores à aprovação do Ministro do MMFDH, disposição que foi revogada em 2022. Nesse mesmo teor, cumpre sublinhar que, conforme dispõe o Decreto n. 9.759/2019, as propostas de recriação dos colegiados por ele extintos são analisadas pelo Presidente da República, de modo a concentrar essa decisão nas mãos do Chefe do Executivo. Destacamos, ainda, a impossibilidade de recondução ao mandato dos membros da sociedade civil no Conama,

no Conanda e no CNDI, condição que os coloca em desigualdade em relação aos conselheiros de outras categorias.

Terceiro, quanto ao funcionamento dos conselhos, outras mudanças implicam perda de representatividade da sociedade civil. No Conanda, no CNDI e no CNDC determina-se que os conselheiros que não puderem se fazer presentes fisicamente participem das reuniões dos órgãos por videoconferência. Essa é também uma das exigências dispostas pelo Decreto n. 9.759/2019 para a recriação, criação ou modificação dos conselhos. Com tal previsão, o Poder Público exime-se de custear os gastos com diárias e passagens para o comparecimento dos conselheiros em reuniões. Ocorre que os representantes do Governo Federal tendem a residir no Distrito Federal em razão da própria profissão, enquanto os representantes da sociedade civil encontram-se nos mais distintos lugares do país. Nesses termos, a nova norma dificulta a presença, a comunicação e a articulação política em torno das pautas, precipuamente, da sociedade civil, de sorte a prejudicar a construção democrática das decisões dos conselhos, que tendem a concentrar-se, em maior grau, nos representantes do Poder Público presentes fisicamente nas reuniões (Alencar et al., 2017). Ademais, são diminuídas as oportunidades de participação e discussão pela redução da frequência de realização das reuniões nesses mesmos conselhos. Por fim, no que tange à perda de representatividade, sublinhamos a supressão da sigla LGBT na nomenclatura do CNCD.

Ainda, das justificativas e argumentos defensivos aduzidos pelo Governo Federal, conforme apresentado nesta seção, depreende-se que a reestruturação operada nos conselhos nacionais reflete a concretização de uma realidade administrativa que se pretende menos burocratizada e custosa, mais racionalizada e eficiente. Não obstante, despontam na justificativa supostamente técnica do governo diversas fissuras. Fala-se do número excessivo de órgãos colegiados, mas não é oferecido um levantamento dos colegiados existentes; fala-se da ausência de resultados práticos na atuação dos colegiados, mas não é realizado um mapeamento dos órgãos que atuam ou não em prol da efetivação de políticas públicas

em suas áreas. E mais, embrenhadas nessa narrativa, transparece o interesse de suprimir “grupos de pressão” que se utilizam dos colegiados para se contrapor ao poder das autoridades eleitas democraticamente e, como infere-se da fala do ex-Ministro Onyx Lorenzoni citada supra (Motta, 2019), que parasitam e aparelham o Estado (Brasil, 2019a). Ou seja, por permitir a expressão de ideias plurais e demandas trazidas pela inclusão de diferentes espectros políticos e sociais na institucionalidade estatal, a participação da sociedade civil nos conselhos é taxada de antidemocrática – ou, na expressão já empregada, de uma “sobrecarga” à democracia – na medida em que retira do Estado, especificamente do Executivo, o monopólio do poder político e pressiona pela garantia de direitos sociais, tidos por custosos à máquina pública.

Ao fim e ao cabo, as medidas governamentais examinadas, por um lado, estabelecem barreiras à efetiva influência da sociedade civil ao sufocar sua representatividade e seu poder autônomo; por outro, centralizam o poder decisório e ampliam o poder de agenda do Executivo Federal. Disso decorre o teor inconstitucional das normas estudadas que, com a pretensão de racionalizar, esvaziam – ou simplesmente excluem – a participação real da sociedade civil nos processos decisórios a respeito da gestão pública, neutralizada como instância crítica e de controle. Na esteira da tese firmada pelo STF, “[é] inconstitucional norma que, a pretexto de regulamentar, dificulta a participação da sociedade civil em conselhos deliberativos” (Brasil, 2019k). Afinal, retira-se do direito à participação o seu caráter indisponível ao submetê-lo ao crivo da eficiência econômica e desfigura-se a cidadania ativa ao retirar do cidadão seu poder político. De mais a mais, beira-se a implementação de um sistema decisório hegemônico e não responsivo, antagônico à arquitetura constitucional da democracia participativa consagrada pelo parágrafo único do artigo 1º da Constituição da República, que não abre margem para dúvidas: o fundamento, a legitimidade e a finalidade do Estado Democrático de Direito reportam-se ao povo.

De acordo com o que já demonstramos, a Constituição rompe com a cisão entre Estado e sociedade e molda um projeto inédito de demo-

cratização e descentralização da gestão pública e de construção de uma cidadania ativa, capaz de integrar a sociedade civil, em sua pluralidade de realidades, desejos e necessidades, nas redes institucionais do Estado. Nesse aspecto, a participação constitui um direito fundamental que é pressuposto e instrumento da democracia e da cidadania. Na prática, esse direito é viabilizado pela partilha de poder na formação e na implementação das políticas públicas em espaços deliberativos, cujo principal exemplo são os conselhos de políticas públicas. Por isso, conforme discorreu o Ministro aposentado Marco Aurélio em seu voto (Brasil, 2019j),

a prevalecer o desenho institucional de uma administração pública sem órgãos colegiados que democratizem o acesso à tomada de decisões do poder público, bem como à real participação dos cidadãos no controle dos processos públicos, temos que concluir pela prevalência de uma ordem jurídica com perfil concentrado e autoritário.

Por conseguinte, as normas governamentais no âmbito dos conselhos nacionais, na medida em que ou extinguem por completo conselhos nacionais ou reestruturam seu funcionamento de sorte a acarretar perdas de representatividade, autonomia e poder decisório da sociedade civil, violam o direito fundamental à participação. Nessa condição, concorrem para o decréscimo da legitimidade do Estado Democrático de Direito, para o esmaecimento do poder político dos cidadãos e da formação de uma cultura democrática e para a fragilização da conquista, implementação e proteção de outros direitos fundamentais; à vista disso, podem ser consideradas um retrocesso institucional em matéria de direitos fundamentais.

4. CONCLUSÃO

Da primeira seção, constatamos que a Constituição Federal atribui um novo significado à democracia, à cidadania e à participação ao direcioná-las para a inserção da sociedade civil nos espaços

institucionais em que são tomadas as decisões políticas. A participação ostenta, no texto constitucional, a condição de direito fundamental, porque decorrente e necessária à democracia participativa, expressão da cidadania ativa e forma de exercício da soberania; afinal, permite que os cidadãos reconheçam e deem voz às suas demandas, necessidades e perspectivas de vida – exerçam um poder político – dentro da institucionalidade estatal. Observamos também que a Constituição coroou o processo de ressignificação e intensificação da participação ao definir, dentre outros, mecanismos de “partilha de poder” e democratização da gestão pública. Seu principal exemplo são os conselhos de políticas públicas, cuja estrutura possibilita a intervenção social ao longo de todo o processo decisório referente à formação e à execução de uma política pública.

Quanto à segunda seção, contabilizamos dezenove conselhos afetados na sua existência ou no grau de participação da sociedade civil por normas federais editadas entre janeiro de 2019 e maio de 2022. Na narrativa governamental, as alterações funcionais ou extinções de órgãos colegiados têm por objetivo o enxugamento da máquina pública e manifestam uma nova realidade administrativa, mais eficiente e menos burocratizada. Diante disso, elencamos três elementos que condensam as mudanças dispostas nas normas examinadas: perda de representatividade, perda de autonomia e perda de poder decisório da sociedade civil. No mesmo passo, concentra-se a representatividade e o poder de agenda política na esfera do Executivo Federal.

Assim, na prática, a participação real da sociedade civil nos processos decisórios a respeito da gestão de políticas públicas é esvaziada ou inviabilizada, numa “nova realidade administrativa” flagrantemente contrária às aspirações constitucionais da democracia participativa e da cidadania ativa. Aprofundam, por conseguinte, a cisão entre sociedade e Estado e acirram a variada gama de desigualdades que maculam a realidade da cidadania no Brasil.

Com a derrota de Bolsonaro nas eleições de 2022, o novo governo, de Luís Inácio Lula da Silva atuou rapidamente no sentido de

rever muitos destes decretos e restabelecer os Conselhos com uma participação mais ampla. O Decreto n. 9.759/2019 que havia estabelecido uma série de condicionantes para a criação de Conselhos de participação foi revogado ainda em 1º de janeiro de 2023 (por meio do Decreto n. 11.371/2023), logo após a posse, indicando que a participação social voltaria a ser central na reconstrução democrática.

Com relação aos demais decretos analisados na pesquisa, o Decreto n. 9.806/2019 e o Decreto n. 11.018/2022, foram revogados pelo Decreto n. 11.417, de 27 de junho de 2023) que restabeleceu a composição do CONAMA com ampla representação da sociedade civil, com representantes de trabalhadores da área rural, de populações tradicionais, de um representante da comunidade indígena e de um representante da comunidade científica, por exemplo. O Decreto n. 9.883/2019 foi revogado pelo Decreto n. 11.471, de 06 de abril de 2023 que recriou o Conselho Nacional dos Direitos das Pessoas Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais, Queers, Intersexos, Assexuais e Outras. O Decreto n. 9.893/2019, foi revogado pelo Decreto n. 11.483, de 06 de abril 2023 que recriou o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa – CNDPI e requalificou sua composição com representantes de dezoito entidades da sociedade civil sem fins lucrativos com atuação relacionada à promoção e à defesa dos direitos da pessoa idosa. Prevê também que as reuniões ordinárias são bimestrais, podendo ser presenciais, híbridas ou remotas. O Decreto n. 10.003/2019 foi revogado pelo Decreto n. 11.473, de 06 de abril de 2023 que recriou o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e requalificou sua composição com quinze representantes de organizações da sociedade civil, restabelecendo a eleição dos representantes e as reuniões mensais. A MP n. 870/2019 convertida na Lei n. 13.844/2019 foi revogada pela Lei n. 14.600, de 19 de junho de 2023 que estabeleceu a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios sob a Presidência de Lula. Permanece em vigor, no entanto, o Decreto n. 9.784/2019 que extinguiu uma série de Conselhos, como o Conselho Nacional de

Desenvolvimento Rural Sustentável e a Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, Vera Regina Pereira de. **O discurso da cidadania**: das limitações do jurídico às potencialidades do político. 1987. 220 f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1987. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/106281/82057.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 20 jun. 2022.

ALENCAR, Joana Luiza Oliveira; AVELINO, Daniel Pitangueira; COSTA, Pedro Caio Borges. **Colegiados Nacionais de políticas públicas em contexto de mudanças**: equipes de apoio e estratégias de sobrevivência. Brasília: IPEA, 2017. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2340.pdf. Acesso em: 10 jun. 2022.

AVELINO, Daniel Pitangueira; FONSECA, Igor Ferraz da; POMPEU, João Cláudio Basso. **Conselhos Nacionais de Direitos Humanos**: uma análise da agenda política. Brasília: IPEA, 2020. Disponível em: http://observatoriodh.com.br/wp-content/uploads/2020/12/200512_conselhos_nacionais_web.pdf. Acesso em: 20 jun. 2022.

AVRITZER, Leonardo. **Experiência democrática, sistema político e participação popular**. Fundação Perseu Abramo: São Paulo, 2013.

BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. **História constitucional brasileira**: mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964. Brasília: Câmara dos Deputados, 2012.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **A cidadania ativa**: referendo, plebiscito e iniciativa popular. São Paulo: Atica, 1991.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. Cidadania e democracia. **Lua Nova**, n. 33, p. 5-16, 1994.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 26ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa**: por um direito constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade. São Paulo: Malheiros, 2001.

BRASIL [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, 1988.

BRASIL. **Decreto n. 8.243**, de 2014. Institui a Política Nacional de Participação Social – PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República.

BRASIL. **Decreto n. 9.759**, de 11 de abril de 2019a. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Brasília: Presidência da República.

BRASIL. **Decreto n. 9.806**, de 28 de maio de 2019b. Altera o Decreto n. 99.274, de 6 de junho de 1990. Brasília: Presidência da República.

BRASIL. **Decreto n. 9.812**, de 30 de maio de 2019c. Altera o Decreto n. 9.759, de 11 de abril de 2019. Brasília: Presidência da República.

BRASIL. **Decreto n. 9.883**, de 27 de junho de 2019d. Dispõe sobre o Conselho Nacional de Combate à Discriminação. Brasília: Presidência da República.

BRASIL. **Decreto n. 9.893**, de 27 de junho de 2019e. Dispõe sobre o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa. Brasília: Presidência da República.

BRASIL. **Decreto n. 10.003**, de 4 de setembro de 2019g. Altera o Decreto n. 9.579, de 22 de novembro de 2018. Brasília: Presidência da República.

BRASIL. **Decreto n. 10.643**, de 3 de março de 2021. Altera o Decreto n. 9.893, de 27 de junho de 2019, que dispõe sobre o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa. Brasília: Presidência da República.

BRASIL. **Decreto n. 11.018**, de 30 de março de 2022a. Altera o Decreto n. 99.274, de 6 de junho de 1990. Brasília: Presidência da República.

BRASIL. **Decreto n. 11.067**, de 9 de maio de 2022b. Altera o Decreto n. 9.893, de 27 de junho de 2019. Brasília: Presidência da República.

BRASIL. **Lei n. 13.844**, de 2019h. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios [...]. Brasília: Presidência da República.

BRASIL. **Medida Provisória n. 870**, de 1º de janeiro de 2019i. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Brasília: Presidência da República.

BRASIL. Secretaria-Geral da Presidência da República. Secretaria Nacional de Articulação Social. **Guia dos conselhos nacionais**. Brasília: SGPR, 2013. Disponível em: https://www.epsjv.fiocruz.br/sites/default/files/files/guiaconselhosnacionais2013_abril_web.pdf. Acesso em: 10 jun. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.121**. Relator: Ministro André Mendonça. Brasília, DF, 2019j.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento Fundamental n. 622**. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Brasília, DF, 2019k.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS - CIDH. **Situação dos direitos humanos no Brasil**. [s.l], 2021. Disponível em: <http://www.oas.org/pt/cidh/relatorios/pdfs/Brasil2021-pt.pdf>. Acesso em: 01 out. 2021.

DECLARAÇÃO Universal dos Direitos Humanos. 10 dez. 1948.

DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. **Teoria Geral dos Direitos Fundamentais**. São Paulo: Atlas, 2014.

FLORES, Joaquín Herrera. **A (re)invenção dos direitos humanos**. Florianópolis, Fundação Boiteux, 2009.

GOHN, Maria da Glória Marcondes. **Conselhos gestores e participação socio-política**. São Paulo: Cortez, 2001.

GOHN, Maria da Glória Marcondes. Conselhos gestores na política social urbana e participação popular. **Cadernos Metrópole**, n. 7, p. 12, 2002.

GOHN, Maria da Glória Marcondes. **O protagonismo da sociedade civil: movimentos sociais, ONGs e redes solidárias**. São Paulo: Cortez, 2005.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: entre faticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

IDEC. **Consea permanece extinto após a manutenção do veto de Bolsonaro**. 2019. Disponível em: <https://idec.org.br/noticia/consea-permanece-extinto-apos-manutencao-do-veto-de-bolsonaro>. Acesso em: 1 jul. 2022.

IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros**. Brasília, 2013. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/relatoriofinal_perfil_conselhosnacionais.pdf. Acesso em: 10 jun. 2022.

IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Representação da sociedade civil nos Conselhos e Comissões Nacionais**: relatório de

pesquisa. Brasília, 2017. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/170531_relatorio_pesquisa_representacao_sociedade_civil_conselhos_comissoes_nacionais.pdf. Acesso em: 10 jun. 2022.

JUCÁ, Roberta Laena Costa. **O direito fundamental à participação popular e a consolidação da democracia deliberativa na esfera pública municipal**. 2007. 131 f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Direito, Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2007.

MARSHALL, T.H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MOTTA, Cláudia. **Extinção dos conselhos afeta participação social nas políticas públicas**. 2019. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/participacao/destaques/163-noticias-destaques-pequeno/1816-extincao-conselhos-politicas-publicas>. Acesso em: 1 jul. 2022.

PIRES, Roberto; VAZ, Alexandre. **Participação social como método de governo? Um mapeamento das “interfaces socioestatais” nos programas federais**. Brasília: IPEA, 2012. Disponível em: http://desafios2.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/td_1707.pdf. Acesso em: 10 jun. 2022.

RAMOS, André. **Curso de direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 2018.

ROCHA, Enid. A constituição Cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios. *In*: VAZ, Flavio Tonelli et al. **20 anos da Constituição Cidadã: avaliação e desafios da Seguridade Social**. Brasília: ANFIP, 2008, p. 131-148.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1989.

LUANA RENOSTRO HEINEN

Professora Adjunta do Departamento de Direito da Universidade Federal de Santa Catarina.

Endereço profissional: Universidade Federal de Santa Catarina,
Centro de Ciências Jurídicas, Campus Universitário, s/n – Trindade,
Florianópolis – SC, CEP: 88040-900, Brasil.

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-9774-1352>

E-MAIL: luanarheinen@gmail.com

GIULIA PAGLIOSA WALTRICK MARTINS

Giulia Pagliosa Mainardi Waltrick Martins é Bacharela em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina. É membra do Núcleo de Pesquisa e Extensão em Sociologia do Direito (SOCIODIR), do Corpo Editorial da Revista Avant e do Serviço de Assessoria Jurídica Universitária Popular (SAJU) da UFSC. Mestre no Legal Research Master's na Utrecht University, Holanda.

Endereço profissional: Universidade Federal de Santa Catarina,
Centro de Ciências Jurídicas, Campus Universitário, s/n – Trindade,
Florianópolis – SC, CEP: 88040-900, Brasil.

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-4012-7703>

E-MAIL: giuliapwm@gmail.com

Recebido em: 20/08/2024

Aceito em: 22/01/2025



Este trabalho está licenciado sob uma licença Creative Commons Attribution 4.0 International License.

Autores e autoras cedem à Revista Sequência direitos exclusivos de primeira publicação, ficando o trabalho licenciado sob a Creative Commons Attribution 4.0 International License. A licença autoriza que terceiros remixem, adaptem e ou criem a partir do trabalho publicado, indicando o crédito ao trabalho original e sua publicação inicial. Os autores têm permissão para assumir contratos adicionais em separado, com distribuição não exclusiva da versão publicada na Revista Sequência, indicando, de todo modo, a autoria e publicação inicial neste periódico.