

Estudo de caso sobre os Conselhos Nacionais no Governo Jair Bolsonaro (2019-2022)

*Case study on National Councils in the Jair Bolsonaro
Government (2019-2022)*

*Étude de cas sur les Conseils Nationaux du gouvernement
Jair Bolsonaro (2019-2022)*

*Estudio de caso sobre los Consejos Nacionales en el Gobierno
de Jair Bolsonaro (2019-2022)*

 **Rafael de Paula Aguiar Araújo**
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

 **Beatriz Elena Barud Silva**
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Resumo | As Instituições Participativas estavam em movimento crescente no Brasil, mas, a participação social começou a apresentar sinais de fraqueza em 2014, quando a Política Nacional de Participação Social foi vetada pelo Congresso Nacional. Nos primeiros meses de governo Bolsonaro, o Decreto 9759/19 extinguiu órgãos colegiados criados por instrumentos legais inferiores, atingindo colegiados como o Conselho Nacional de Combate à Discriminação. Criado em 2001 a partir do Decreto 3952/01 seu objetivo era promover direitos sociais de vítimas de discriminação racial ou outra forma de intolerância. O Conanda não foi diretamente extinto, mas sofreu esvaziamento a partir do Decreto 10.003/19. Partindo da pesquisa qualitativa, que nos permite interpretar o mundo social, utilizamos a metodologia de análise documental com o intuito de realizar um estudo de caso sobre os dois conselhos, e concluímos que após uma trajetória de visibilidade e manejo de políticas públicas, a supressão de tal espaço de debate público levou ao retrocesso de direitos, fato que reforça nosso argumento de que a manutenção das instituições participativas é fundamental para o fortalecimento da democracia.
Palavras-chave: instituições participativas, conselhos, governo Bolsonaro, democracia.

Abstract: Participatory Institutions were growing in Brazil, but social participation began to show signs of weakness in 2014, when the National Social Participation Policy was vetoed by the National Congress. In the first months of the Bolsonaro government, Decree 9759/19 extinguished collegial bodies created by inferior legal instruments, affecting collegiate bodies such as the National Council to Combat Discrimination. Created in 2001 from Decree 3952/01, its objective was to promote social rights of victims of racial discrimination or other forms of intolerance. Conanda was not directly extinguished, but was emptied as a result of Decree 10,003/19. Starting from qualitative research, which allows us to interpret the social world, we used the documentary analysis methodology with the aim of carrying out a case study on the two councils, and we concluded that after a trajectory of visibility and management of public policies, the suppression of Such a space for public debate led to the setback of rights, a fact that reinforces our argument that maintaining participatory institutions is fundamental to strengthening democracy.

Keywords: participatory institutions, councils, Bolsonaro government, democracy.

Résumé: Les institutions participatives se sont développées au Brésil, mais la participation sociale a commencé à montrer des signes de faiblesse en 2014, lorsque le Congrès national a opposé son veto à la politique nationale de participation sociale. Au cours des premiers mois du gouvernement Bolsonaro, le décret 9759/19 a supprimé les organismes collégiaux créés par des instruments juridiques inférieurs, affectant ainsi les organismes collégiaux tels que le Conseil national de lutte contre les discriminations. Créé en 2001 par le décret 3952/01, son objectif était de promouvoir les droits sociaux des victimes de discrimination raciale ou d'autres formes d'intolérance. Conanda n'a pas été directement éteint, mais a été vidé à la suite du décret 10 003/19. À partir d'une recherche qualitative, qui nous permet d'interpréter le monde social, nous avons utilisé la méthodologie de l'analyse documentaire dans le but de réaliser une étude de cas sur les deux communes, et nous avons conclu qu'après une trajectoire de visibilité et de gestion des politiques publiques, le La suppression d'un tel espace de débat public a conduit à un recul des droits, un fait qui renforce notre argument selon lequel le maintien d'institutions participatives est fondamental pour renforcer la démocratie.

Mots-clés: institutions participatives, conseils, gouvernement Bolsonaro, démocratie.

Resumen: Las Instituciones Participativas estaban creciendo en Brasil, pero la participación social comenzó a mostrar signos de debilidad en 2014, cuando la Política Nacional de Participación Social fue vetada por el Congreso Nacional. En los primeros meses del gobierno de Bolsonaro, el Decreto 9759/19 extinguió los órganos colegiados creados por instrumentos legales inferiores, afectando órganos colegiados como el Consejo Nacional de Lucha contra la Discriminación. Creada en 2001 a partir del Decreto 3952/01, su objetivo era promover los derechos sociales de las víctimas de discriminación racial u otras formas de intolerancia. La Conanda no fue extinguida directamente, sino que fue vaciada como consecuencia del Decreto 10.003/19. A partir de una investigación cualitativa, que nos permite interpretar el mundo social, utilizamos la metodología del análisis documental con el objetivo de realizar un estudio de caso sobre los dos concejos, y concluimos que luego de una trayectoria de visibilización y gestión de políticas públicas, la La supresión de dicho espacio para el debate público provocó un retroceso de los derechos, un hecho que refuerza nuestro argumento de que mantener instituciones participativas es fundamental para fortalecer la democracia.

Palabras-clave: instituciones participativas, consejos, gobierno de Bolsonaro, democracia.

Introdução

No Brasil, ao mencionar o termo participação, lembramos da promulgação da Constituição Federal de 1988 e do engajamento de atores sociais envolvidos com temáticas diferentes. Antes de marcar na história a consolidação da participação, precisamos entender o que é essa participação e como ela se apresenta no campo teórico. Para alcançarmos tal pretensão, retomamos estudos sobre o tema, explorando desde as concepções clássicas de participação e os estudos específicos sobre Instituições Participativas – IPs, suas características e modelos.

O objetivo desse artigo consiste em elaborar uma trajetória da participação, desenvolvendo uma memória de nossa história recente. Embora na prática os atores sociais saibam o que fazer, nosso trabalho consiste em demonstrar quais as condições para que a participação se torne possível no Estado Democrático. Após nos debruçarmos em questões teóricas, chegamos ao momento de construir a análise que nos propomos neste artigo. Para começar, traçaremos um breve perfil e trajetória política do ex-presidente Jair Bolsonaro, com foco em suas ações antidemocráticas que suspenderam e impossibilitaram a existência e o trabalho nas Instituições Participativas (IP's). Essa construção teórica será importante, pois ao final analisaremos de modo específico dois conselhos nacionais que foram escolhidos como objetos de estudo, pois: *i*) foram alvo de ações do ex-presidente Jair Bolsonaro; *ii*) representam temas fundamentais ao regime democrático; *iii*) são exemplos de Instituições Participativas; *iv*) tiveram sua trajetória de atividades e promoção de políticas públicas interrompidas no período Jair Bolsonaro (2019 – 2022).

Ao final desse trabalho teremos um pequeno dossiê com conteúdo sobre o que são as Instituições Participativas e sua importância para a democracia, bem como as análises de dois conselhos nacionais impactadas pelas ações do Governo Bolsonaro (2019 – 2022).

Democracia e Instituições participativas

A democracia foi alvo de diferentes visões em diversos momentos históricos e cada período trazia uma peculiaridade relacionada a sociedade da época, no entanto, alguns valores democráticos são essenciais e nos ajudam a entender e perceber se estamos experimentando um regime democrático.

O primeiro valor democrático que merece destaque é a igualdade que concebe como necessária a existência de pessoas em condições equânimes de cidadania, pois o governo do povo deve promover condições políticas e jurídicas para essa cidadania. A participação política aparece como segundo valor fundamental, pois aqueles que serão submetidos à determinada decisão devem participar de sua elaboração. Na democracia moderna a representação política também aparece como um valor, pois corresponde a uma forma de conceber o exercício do poder político. A democracia possui a marca da diferença e, por isso, a competição política e pluralidade social aparecem como um valor que evidencia a importância da convivência pacífica de diferentes grupos, sem a destruição ou eliminação do opositor. Uma vez que a democracia aparece como maneira de combater o poder na mão de um só ou de um pequeno grupo, é preciso que mecanismos de controle

existam para seu exercício. Outro valor, que ousamos dizer não ser apenas democrático, mas essencialmente humano, é a liberdade, base dos direitos do cidadão e da proteção contra opressões e, tratando-se do governo do povo, a democracia não renuncia ao debate público, da discussão que gera diferentes visões e opiniões (Mendonça, 2021).

Na história da formação de nosso país, aprendemos que o Brasil passou da Monarquia para a República, tendo a democracia como regime político e, após períodos de instabilidade, vivenciou momentos de ruptura democrática e golpes de Estado como o Estado Novo de Getúlio Vargas (1937–1945) e a Ditadura Militar (1964–1985) o que nos levou a experienciar duas transições democráticas. A Constituição Federal de 1988 marca a transição do período ditatorial ao regime democrático e essa é a fase mais recente da consolidação democrática em nosso país.

Entre 1985 e 2010 o Brasil contava com uma maioria pró-democracia, contudo, os eventos que ocorreram em 2013 e 2018, citamos a brevemente à título de demonstração momentos como as Jornadas de Junho; manifestações contrárias a realização da Copa das Confederações; manifestações pelo Impeachment de Dilma Rousseff e a campanha de Jair Bolsonaro, são exemplos de fatos da conjuntura política que marcaram a ruptura entre a sociedade brasileira e a prática democrática. Instalou-se um novo cenário político, pois pautas e atores políticos que estavam em segundo plano, como representantes da ultradireita conservadora, voltaram a ganhar espaço, diante disso, e a elite política relacionou essa ruptura com a possibilidade de corporações tradicionais, que estão na política brasileira desde os primórdios da República, exercerem o poder. O auge da degradação democrática e institucional foi a eleição de Jair Bolsonaro em 2018, nesse momento ocorreu uma aproximação entre classe média e elite, e o discurso antipetista passou a ser mais importante do que a manutenção de direitos e instituições democráticas (Avritzer, 2019).

As manifestações de 2013 marcam o início da degradação institucional brasileira e as mudanças que vieram com a ascensão de Bolsonaro à Presidência da República representam um desvio no percurso político brasileiro e isso ocorre, pois, no Brasil, a democracia possui uma estrutura de pêndulo. Segundo Avritzer (2019), o pêndulo se alterna entre momentos de forte expansão e regressão democrática, esses períodos demonstram que no Brasil existem atores com compromisso democrático relativo que ao perderem o acesso ao Estado ou quando o Estado recebe novos atores políticos e econômicos que não são desejáveis (Avritzer, 2019, p. 23), aqueles com compromisso relativo passam a se posicionar contrários a democracia.

A crise política que se iniciou em 2013 com as manifestações se ampliou durante as eleições de 2014, havia no país uma polarização na tradição amigo *x* inimigo transformando a política no campo em que o inimigo se manifesta e, com essa visão do campo político, ficamos diante de comportamentos antidemocráticos e essa forma de expressão se torna possível, pois ainda há no Brasil uma institucionalidade que conecta as elites contra a democracia (Avritzer, 2019). Tais atitudes repercutem na relação com as políticas públicas. No Brasil, notamos que há uma forte oposição a formulação de políticas públicas distributivas, fato que nos remete a uma democratização insuficiente com elementos da conjuntura de 1946 – 1964 e essa primeira experiência democrática também foi marcada por instabilidade e, em momentos de regressão do pêndulo democrático, geralmente

notamos fortes divisões política, crise econômica e profundo desacordo em relação ao projeto de nação (Avritzer, 2019).

Quando falamos que a crise política que se iniciou em 2013, ampliou-se para as eleições de 2014, utilizamos este ano para analisar a degradação da participação política institucional, ou seja, enfraquecimento de um valor democrático, sobretudo por ser o ano em que a Política Nacional de Participação Social – PNPS que visava instituir um sistema nacional de participação social foi derrubado, analisaremos com mais detalhe esse fato nos parágrafos seguintes. Antes de prosseguirmos, é válido pontuar o que entendemos por participação e o que são as Instituições Participativas. A participação pode ser entendida como uma relação ativa que o indivíduo estabelece com a política (Lopes, Nascimento, 2016). No Brasil, após a promulgação da CF de 1988 a participação aparece assegurada em diferentes artigos (art. 194; art. 198 e art. 204), sugerindo uma participação institucionalizada marcada por um repertório de interação entre o Estado e a Sociedade, suas principais características são os canais de diálogo e a governança compartilhada entre atores governamentais e não governamentais (Abbers; Serafim; Tatagiba, 2014).

Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988 acrescentou ao processo de redemocratização, elementos de descentralização de políticas públicas e mecanismos de participação (Andrade, 2010). Esses mecanismos correspondem ao que chamados de Instituições Participativas, espaços em que há deliberação pública, accountability e descentralização. Desse modo, quando falamos de espaços públicos de deliberação, nos referimos a: “possibilidade de grupos organizados influírem e decidirem sobre o tipo de sociedade e ação governamental necessários ao bem-estar da coletividade” (Andrade, 2010, p. 384). Esses espaços são as Instituições Participativas (IPs) que podem ser definidas como modalidades institucionalizadas de engajamento político (Almeida, 2015). Quando nos dedicamos ao estudo das IPs, reconhecemos que a possibilidade do cidadão participar, fomenta nele valores e atitudes mais sofisticados, principalmente no que tange a interesses comuns à democracia.

São exemplos de Instituições Participativas o orçamento participativo, os conselhos gestores e as conferências nacionais e esse artigo se dedica ao estudo de dois conselhos gestores com o corte temporal específico do período Bolsonaro (2019– 2022), de modo que até 2019 a participação em Instituições Participativas no Brasil foi marcada por um período produtivo e que estava de acordo com o espírito que emanava da Constituição Federal (Romão, 2015).

Em 2014, o Decreto Presidencial nº 8243/14 institui a Política Nacional de Participação Social e o Sistema nacional de Participação Social, no entanto o decreto foi derrubado por um decreto legislativo, com a justificativa de ser um decreto presidencial e não um projeto de lei que deveria passar pelo crivo do Congresso Nacional. Com esses impedimentos, a disseminação das IP’s ocorreu de maneira pouco articulada e padronizada, de modo que esses elementos serviram de justificativa para torná-las desinteressantes, principalmente por atores que não as consideram como espaços de aperfeiçoamento da democracia. (Romão, 2015).

A rejeição PNPS resultou em uma não institucionalização da participação social, efeito da crise política que mencionamos ter iniciado em 2013 e na esteira desses acontecimentos, após anos de fortalecimento e conquistas nas áreas de políticas públicas,

enfrentamos um período de ruptura profunda que se solidificou com a eleição, em 2018, de Jair Bolsonaro. Nos primeiros meses de governo, o presidente tomou decisões que anulavam a chance de manutenção das IP's e para que as estruturas funcionem é preciso que o governo trabalhe com as instituições participativas, ou seja, sem o apoio dos governos, elas podem se tornar espaços formais e não mais espaços de troca de interesses (Wampler, 2011). O governo de Jair Bolsonaro sedimentava suas bases no autoritarismo e em decisões que na maioria das vezes não refletem a realidade social dos brasileiros. Não obstante a ideologia conservadora e com viés antidemocrático, o governo utilizou de instrumentos legais para frear as produções nas IPs.

Bolsonaro e os decretos

A rejeição da PNPS demonstrou que rondava nossa conjuntura política um fraco compromisso de atores políticos com a participação social e Jair Bolsonaro seguiu a linha de diminuir e, em outras oportunidades eliminar a participação social. Bolsonaro chega à presidência como líder de um movimento que visa destruir políticas e políticos, adotando uma concepção de antigovernabilidade (Avritzer, 2021). Capitão da reserva, Bolsonaro defendia a ditadura militar, sua carreira política se iniciou em 1990 com o apoio de militares de baixa patente do Rio de Janeiro e de famílias de militares que perderam o prestígio após a redemocratização (Rocha; Solano, 2021).

Em 27 anos de Câmara dos Deputados, Bolsonaro propôs 162 Projetos de Lei e apenas dois foram aprovados, o PL 4639/2016 que versava sobre o uso de fosfoetanolamina sintética por pacientes com neoplasia maligna, embora não houve comprovação científica inequívoca de seus efeitos no tratamento da doença, e o PL 2514/1996 que visava prorrogar benefícios fiscais outorgados pela Política Nacional de Informática criada em 1984. Esses foram os únicos aprovados, mas as outras proposições foram importantes para formar vínculos identitários de Bolsonaro com grupos específicos, por exemplo, no tocante à Administração Pública Bolsonaro propôs 30 Projetos de Lei que se dirigiam à segurança pública e aos servidores públicos civis e militares, ou então, no que tange à área econômica, três PL foram apresentados que defendiam padrões de renda e consumo da classe média (Goulart, 2023).

Com uma trajetória inexpressiva até alcançar o cargo mais alto do País, Bolsonaro ficará em nossa história como uma figura controversa que desalinhou políticas públicas sem motivo aparente e que transformou a política em espaço para interesses privados. Nesse sentido, no tocante à participação política, Bolsonaro a atacou ao deslegitimar o voto e as eleições, ao criminalizar movimentos sociais e organizações governamentais que protestassem contra ele, de modo que a única participação valorizada: “é apenas aquela de idolatria acrítica ao presidente” (Mendonça, 2021, p. 379).

Mas, não foi apenas no campo do discurso que Bolsonaro atacou a participação, o Decreto 9759/19 foi uma tentativa de extinguir espaços participativos. Bolsonaro afirmou lutar para extinguir conselhos com participação da sociedade civil, como o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) que foi esvaziado e uma das consequências foi a extinção de regras de protegiam manguezais e restingas e levou o então Ministro do Meio

Ambiente, Ricardo Salles a dizer que momentos assim eram importantes para “passar a boiada” (Mendonça, 2021, p. 380).

O Decreto que mais impactou a participação foi o Decreto nº 9759 de 2019 de 11 de abril de 2019 que atingiu diversos espaços participativos. O objetivo de tal decreto era extinguir colegiados da Administração Pública Federal: “Art. 1º Este Decreto extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal direta, autárquica e fundacional” (Brasil, 2019) que tivessem sido instituídos por decreto ou outro instrumento legislativo com força menor (ex: portarias) “§ 1º A aplicação deste Decreto abrange os colegiados instituídos por: I - decreto; II - ato normativo inferior a decreto; III - ato de outro colegiado” (Brasil, 2019). A ação do governo queria permitir a existência apenas de órgãos criados por Lei Complementar ou instrumentos superiores, no entanto, é importante mencionar que o decreto não extinguiu colegiados: “I- previstos no regimento interno ou no estatuto de instituição federal de ensino e II – criados ou alterados por ato publicado a partir de 1º de janeiro de 2019” (Brasil, 2019). Ou seja, colegiados criados na vigência do mandato presidencial seriam preservados, ao passo que os colegiados existentes anteriormente e implementados por outros governos seriam excluídos por mera formalidade do instrumento legal de criação. Esse argumento se comprova quando, no último artigo do referido decreto, há previsão da revogação da Política Nacional de Participação Social (Decreto 8.243/14). Consta no decreto 9759/2019 a seguinte disposição: “art. 10. Fica revogado o Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014” (Brasil, 2019).

Diante de atos arbitrários e que prejudicam a manutenção da democracia participativa e dos espaços participativos, o corpo jurídico do Partido dos Trabalhadores promoveu no dia 16 de abril de 2019 a Ação Direita de Inconstitucionalidade (ADI 6121), questionando a compatibilidade de alguns artigos do Decreto nº 9759/19 – art. 1º e o 5º face à Constituição Federal. A atitude discricionária do Presidente da República prejudicou a democracia participativa, bem como a presença de atores que representam grupos marginalizados em espaços de tomada de decisão. O julgamento da ADI 6121 resultou no deferimento parcial da medida cautelar, suspendendo a eficácia do §2º do art.1º do Decreto nº 9759/19 que discorria sobre a extinção de colegiados criados por ato infralegal e que não mencionassem a competência ou composição.

Outros atos do ex-presidente feriram a participação social e a democrática, elencamos aqui tais atos, ressaltando que alguns ocorreram antes do Decreto nº 9759/19, mas em linhas gerais, demonstramos aqueles que impactaram a participação social, o objetivo é demonstrar um panorama geral dos decretos, nem sempre em ordem cronológica. Sendo assim, em 1º de janeiro de 2019 foi proposta a Medida Provisória 870/19 dispoendo sobre a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Na exposição de motivos para essa medida, encontramos a justificativa para a redução no número de ministérios como saída para evitar ação incompatíveis e também que a Medida Provisória não aumentaria despesas, pelo contrário, a longo prazo ela iria reduzir as despesas tendo em vista a racionalização da estrutura.

Em 7 de Maio de 2019 veio o decreto 9784/19 que revogou comissões e grupos que tivessem sido instituídos por decreto. Esse decreto vai do inciso I ao XXXIX, ou seja, 39 comissões e grupos foram extintos, dentre eles destacamos: Comitê gestor do programa de

aceleração do crescimento (XXV); Comitê nacional de Biotecnologia (XXVII); Comitê gestor nacional do Plano Brasil Sem Miséria (XXXVII); Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (XLVII) entre outros.

Em 5 de Fevereiro de 2020, o decreto 10.223/20 atingiu decretos normativos, revogando 300 decretos (inciso I ao CCC). É importante frisar que o decreto não é um instrumento legal, não possui força de lei, seu objetivo principal é detalhar a aplicação ou interpretação de uma lei. Dentre os colegiados atingidos pelo decreto 10.223/20 destacamos: Comissão Técnica de Avaliação de Projetos Ambientais (XLVIII); Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima (CV); Comissão Intersetorial para promoção, defesa e garantia do direito de crianças e adolescentes à convivência família e comunitária (CLXXII) entre outros. Em 24 de Agosto de 2020, o decreto 10.473/20 também revogou decretos normativos atingindo do inciso I ao CCCV (305 decretos). Notamos que o decreto (10.473/20) atingiu decretos que existiam desde 1956 até 2019, atingindo inclusive decretos promulgados pelo presidente em exercício (incisos CCCIV e CCCV).

Toda a ação de Jair Bolsonaro ao extinguir comitês e comissões não passou despercebida pela comunidade acadêmica, sobretudo aos pesquisadores e pesquisadores do campo da participação social. Surgiu então o movimento O Brasil precisa de conselhos uma rede de pesquisadores que se empenhou em produzir conteúdos que reforçassem a importância da permanência desses espaços. O movimento O Brasil precisa de conselhos (OBCP) se articulou através de vídeos na plataforma youtube e também de uma comunidade na rede social Facebook que contava com 3078 seguidores (Martelli, Tatagiba, 2019).

No tópico seguinte analisaremos dois conselhos nacionais que foram impactados pelas ações discricionários de Jair Bolsonaro e seus decretos. Por ora, concluímos que Bolsonaro foi eleito a partir de discursos falaciosos de “reconstrução do Brasil”, no entanto seus atos, ao menos no que tange a participação, visavam a desconstrução e o enfraquecimento de políticas públicas e da possibilidade de diálogo público.

Por dentro dos conselhos nacionais

Conselhos na gestão pública não são novidade, os conselhos são uma invenção antiga e remetem aos clãs visigodos. No Brasil, sobretudo a partir do século XX três formas de Conselhos Nacionais podem ser encontradas:

Os criados pelo Executivo, para mediar suas relações com os movimentos e com as organizações populares; os populares, construídos pelos movimentos populares ou setores organizados da sociedade civil em suas relações de negociações com o poder público; e os institucionalizados, com possibilidade de participar da gestão dos negócios públicos (Gohn, 2011, p. 74).

Acreditamos que, independente de qual forma assumam, os Conselhos representam a possibilidade de sujeitos diferentes partilharem de decisões fundamentais para o convívio social, tornando os indivíduos mais solidários uns com os outros. Almeida e Tatagiba (2012) ensinam que os conselhos são uma experiência própria da democracia participativa

brasileira e englobam assuntos e temas relevantes para as políticas públicas em nosso país, podemos citar conselhos em áreas de educação, saúde, meio ambiente, criança e adolescente, assistência social, dentre outros. Os conselhos são conquistas da construção democrática de nosso país (Almeida; Tatagiba, 2012).

Além da abrangência em diferentes áreas, os conselhos nacionais são responsáveis pela inclusão da sociedade civil no debate público, transformando a democracia e as regras de participação através do voto, instituindo a participação da sociedade civil, de modo que: “as sociedades contemporâneas, nas quais vigoram amplos dissensos e/ou fortes desigualdades, não pode ser satisfeita restritamente pela técnica de decisão aritmética das urnas” (Almeida; Tatagiba, 2012, p. 70). Os Conselhos Gestores, a nível nacional, aqui também chamados de conselhos nacionais, são espaços de auxílio ao poder público. Sem estabelecer critérios, uma vez que existem diversos formatos para eles, é possível chegar ao número de 109 conselhos nacionais, contudo, a Secretaria Geral da Presidência da República estabeleceu três critérios para classificá-los: i) sejam conselhos centrais em sua área; ii) sejam conselhos compostos através de um processo de indicação e nomeação próprios da sociedade civil; iii) sejam conselhos criados por decreto presidencial ou lei. (Avritzer, 2008).

O presente artigo analisou dois Conselhos Nacionais a partir dos três critérios mencionados: centralidade, compostos pela sociedade civil e criados por decreto presidencial ou lei. Nosso objetivo consiste em compreender como os dois conselhos – CONANDA e CNDC – foram afetados pelos decretos de Jair Bolsonaro, para tanto, resgatamos uma breve trajetória deles e destacamos as disputas enfrentadas. É importante mencionar que muito mais poderia ser escrito sobre os conselhos nacionais, pois são objetos relevantes de pesquisa e análise, no entanto, aqui nos dedicamos a análise específica de dois Conselhos Nacionais, razão pela qual desenvolvemos essa breve introdução.

O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente

A Constituição Federal de 1988 determinou em seu art. 227 que a criança e o adolescente eram prioridades absolutas. Em 1990 o Estatuto da Criança e do Adolescente – eca Lei 8.069/90 – veio para reforçar essa prioridade absoluta, bem como pormenorizar o tratamento do Estado face às crianças e adolescentes. Foi seguindo essa determinação legal que em 1991, a Lei 8242/91 criou o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – Conanda – com a competência de:

Art. 2º Compete ao Conanda:

I - elaborar as normas gerais da política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, fiscalizando as ações de execução, observadas as linhas de ação e as diretrizes estabelecidas nos arts. 87 e 88 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente);

II - zelar pela aplicação da política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente;

III - dar apoio aos Conselhos Estaduais e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, aos órgãos estaduais, municipais, e entidades não-governamentais

para tornar efetivos os princípios, as diretrizes e os direitos estabelecidos na Lei nº 8.069, de 13 de junho de 1990;

IV - avaliar a política estadual e municipal e a atuação dos Conselhos Estaduais e Municipais da Criança e do Adolescente;

[...]

VII - acompanhar o reordenamento institucional propondo, sempre que necessário, modificações nas estruturas públicas e privadas destinadas ao atendimento da criança e do adolescente;

VIII - apoiar a promoção de campanhas educativas sobre os direitos da criança e do adolescente, com a indicação das medidas a serem adotadas nos casos de atentados ou violação dos mesmos;

IX - acompanhar a elaboração e a execução da proposta orçamentária da União, indicando modificações necessárias à consecução da política formulada para a promoção dos direitos da criança e do adolescente;

X - gerir o fundo de que trata o art. 6º da lei e fixar os critérios para sua utilização, nos termos do art. 260 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990;

XI - elaborar o seu regimento interno, aprovando-o pelo voto de, no mínimo, dois terços de seus membros, nele definindo a forma de indicação do seu Presidente (Brasil, Lei 8242/91).

Se considerássemos apenas estes aspectos determinados na Lei 8242/91, perceberíamos que o Conanda é essencial na promoção de direitos e garantias fundamentais previstas na Constituição Federal. Durante seus quase trinta anos de existência, o Conanda promoveu dez conferências nacionais dos direitos da criança e do adolescente, promulgou resoluções atentas a debates importantes e geriu o Fundo Nacional para a criança e o adolescente. Para regulamentar o Conselho recém criado, o Decreto 5089/04 trouxe determinações práticas sobre sua organização e composição. No tocante a composição, o art. 3º do Decreto determinava que o CONANDA observaria a paridade entre representantes do Poder Executivo e da sociedade civil, elencando quatorze entes estatais em um rol taxativo e a sociedade civil seria eleita em cada biênio. Os representantes estatais seriam indicados pelos titulares dos órgãos e os da sociedade civil serão indicados pela entidade representada e então participarão das eleições.

Até 2019, esse foi o cenário do Conanda, 14 representantes estatais, 14 entidades da sociedade civil que se renovavam a cada dois anos, no entanto, o Conanda sofreu diferentes ataques. Por ter sido criado por lei – 8242/91 – não foi abarcado pelo Decreto 9759/19 que extinguiu órgãos colegiados criados por ato normativo inferior a decreto ou ato de outro colegiado, contudo, sua composição e atividades foram alteradas pelo Decreto 9579/18, ainda na gestão de Michel Temer (2016 – 2018). É importante retomar esse ponto, pois foi o Decreto 9579/18 que alterou a composição do Conanda, acrescentando representantes estatais, mas mantendo a paridade de 14 estatais e 14 representantes da sociedade civil. A grande mudança veio com o Decreto 10.003/19 – esse da gestão Bolsonaro (2019 – 2022) – que indicou mais de um representante do mesmo órgão, mantendo a paridade, mas agora com 09 representantes de cada esfera, ou seja, uma redução de cinco representantes estatais e cinco da sociedade civil.

Em dezembro de 2018 foi promulgado o edital nº 03 que homologava a eleição dos novos conselheiros da sociedade civil para o biênio 2019-2020. Já sabíamos o resultado das eleições, Jair Bolsonaro havia sido eleito para maior cargo do país, chefe do Poder

Executivo, contudo, não tínhamos dimensão dos estragos que viriam, razão pela qual mantivemos a esperança de que a escolha e posse dos novos conselheiros seguiria os trâmites convencionais, no entanto, o que se aventou foi o Dec. 10.003/19, suspendendo a posse dos conselheiros eleitos e levando o STF no julgamento da ADPF 622 em setembro de 2019, momento em que a Corte entendeu que as alterações eram restritivas e inconstitucionais e acabariam retirando o caráter crítico do conselho e transformando-o em uma instância apenas homologadora (STF, 2021). Sendo assim, em dezembro de 2019 uma liminar empossou os conselheiros eleitos para o biênio 2019-2020, mas em 2019, após o decreto e enquanto a ADPF 622 não iniciava, o Conanda realizou apenas quatro assembleias ordinárias, uma em março/2019, outra em abril/2019, outra em maio/2019 e a última em agosto/2019 e o Decreto 10.003/19, como já mencionamos, é de setembro/2019.

Após a decisão final da ADPF 622, que ocorreu em 01/03/2021, quase um ano havia se passado desde que o Conanda conseguiu retomar seus conselheiros e suas atividades, o que indicava que o momento de nova escolha de conselheiros se aproximava, sendo assim, o Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos publicou a portaria designando os representantes do Poder Executivo para a composição do Conanda no biênio 2021 – 2022 e designou os representantes da sociedade civil, eleitos em assembleia para o mesmo biênio. Mesmo com o número de representantes reduzido, o Conanda conseguiu se manter vigilante nos anos de desgoverno e retrocesso no MMFDH.

Procuramos demonstrar o que o Conanda foi e que o trabalho de um conselho gestor não é mera formalidade, mas sim um avanço democrático que permite que diferentes atores sociais estejam envolvidos em uma política pública.

O Conselho Nacional de Combate à Discriminação

Com uma trajetória histórica menor e criado por um decreto, o Conselho Nacional de Combate à Discriminação foi um dos órgãos colegiados extintos pelo decreto 9759/19, para depois ser recriado segundo concepção do governo Bolsonaro (2018 – 2022), por isso, retomar sua trajetória é também retomar um momento histórico e democrático em que ocorreu a inclusão da população LGBTI+ na competência do conselho. Criado em 2001 pelo Dec. 3952/01, o Conselho Nacional de Combate à Discriminação veio para cumprir a determinação legal que constava na Lei 9.649/98, que dispõe sobre a organização da Presidência da República determinou que o CNCD seria órgão colegiado e integraria a estrutura básica do Ministério da Justiça, com competência para: “propor, acompanhar e avaliar as políticas públicas afirmativas de promoção da igualdade e da proteção dos direitos de indivíduos e grupos sociais e étnicos afetados por discriminação racial e demais formas de intolerância” (Brasil, 2001).

Para que tais políticas fossem geradas, o CNCD era composto por onze representantes governamentais e onze representantes da sociedade civil. Em 2005, um novo decreto veio para alterar o CNCD que passou a ser integrado por quinze representantes governamentais e quinze da sociedade civil, com expressa determinação de: “entidades e organizações não governamentais das populações negra, indígena e do segmento de "Gays", Lésbicas, Transgêneros e Bissexuais – GLTB” (Brasil, 2005). Consideramos uma

mudança importante, pois trouxe visibilidade a grupos diversos e com suas identidades próprias. Depois, em 2010, o Dec. 7388 revogou o decreto anterior, alterando sua finalidade e competência:

Art. 1º: O Conselho Nacional de Combate à Discriminação - CNCD, órgão colegiado de natureza consultiva e deliberativa, no âmbito de suas competências, integrante da estrutura básica da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, tem por finalidade, respeitadas as demais instâncias decisórias e as normas de organização da administração federal, formular e propor diretrizes de ação governamental, em âmbito nacional, voltadas para o combate à discriminação e para a promoção e defesa dos direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais – LGBT (Brasil, 2010).

A partir de 2010, o CNCD se transformou e passou a gerir a agenda ligada ao movimento LGBTI+. Percebemos, com a passagem dos decretos, a importância do direito estar conectado com anseios sociais e com a política, pois esse é um dos caminhos para o fortalecimento democrático. Em 2001, o primeiro decreto que regulamentou o CNCD tinha como finalidade proteger grupos sociais de formas de intolerância, nove anos depois o CNCD deu nome a essa intolerância quando incluiu o combate à discriminação de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais, pessoas e identidades que sempre existiram e finalmente era citadas e reconhecidas em âmbito nacional.

A vida do CNCD / LGBTI+ foi breve, pois em 2019 o Dec. 9883/19 revogou o decreto de 2010, alterando o CNCD e retirando a competência sobre a população LGBTI+, mas, antes do Dec. 9883/19 veio o Dec. 9759/19, que abordamos no capítulo anterior, e que foi responsável por extinguir órgão colegiados instituídos por decreto e foi justamente o caso do CNCD que em 2001 foi criado via decreto. A gestão de Bolsonaro foi uma bagunça, não nos resta dúvida. Muitas questões eram resolvidas com decretos e depois regulamentadas por novos decretos, ou seja, um decreto instituía, o outro indicava as diretrizes de funcionamento e resta a nós, pesquisadores, a árdua tarefa de tentar entender e construir uma trajetória explicativa.

O CNCD/LGBT se insere nessa bagunça, pois o Conselho primeiro foi extinto em Abril/2019 depois recriado em Junho/19 com características que correspondessem aos interesses do governo e não necessariamente às pautas de grupos que sofrem discriminação. Isso fica evidente quando o Dec. 9883/19 que instituiu o novo CNCD não mencionou expressamente a competência em gerir políticas voltadas a população LGBTI+, resultando tanto em retrocesso, quanto em apagamento desse grupo que recentemente havia conquistado o espaço de um conselho nacional.

Resgatamos o documento elaborado no Programa Brasil sem Homofobia, pois ele traz um panorama histórica importante da luta contra discriminação. Em 2001, na África do Sul ocorreu a Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e Formas Conexas de Intolerância e o posicionamento que o Brasil adotaria na Conferência foi resultado da participação e consulta a sociedade civil, de modo que, durante a Conferência o Brasil levou o tema da discriminação sobre orientação sexual a plenária, de modo que:

O presente Programa de Combate à Violência e à Discriminação contra GLTB e de Promoção da Cidadania de Homossexuais, Brasil sem Homofobia, sinaliza, de modo claro, à sociedade brasileira que, enquanto existirem cidadãos cujos direitos fundamentais não sejam respeitados por razões relativas à discriminação por: orientação sexual, raça, etnia, idade, credo religioso ou opinião política, não se poderá afirmar que a sociedade brasileira seja justa, igualitária, democrática e tolerante. Com esse novo Programa, o governo brasileiro dá um passo crucial no sentido da construção de uma verdadeira cultura de paz (Conselho Nacional De Combate À Discriminação, 2004, p. 14).

Esse trecho é importante, pois demonstra o compromisso que nosso país, com apoio da sociedade civil construiu na promoção dos direitos da população LGBTI+. Sem os espaços para exercício do controle social, do accountability quem sai ganhando são aqueles que praticam discursos e atitudes de ódio e violência contra LGBTI+, pois a vocalização dos problemas perde a força sem um conselho e sem espaços como as Conferências Nacionais.

Considerações Finais

Com a eleição de Jair Bolsonaro em 2018 e durante seu governo (2019 – 2022) assistimos a democracia ser posta a prova em diversos momentos e isso ocorreu não porque havia um perigo ou porque a democracia ia mal, mas simplesmente por posicionamento conservador e divergente da realidade advindo daquele que ocupou o mais alto cargo da República durante uma legislatura.

Demonstramos os ataques desmedidos, principalmente a partir do Decreto nº 9759/19 que extinguiu órgãos colegiados sem muita exposição de motivos, para utilizarmos uma lente focal, abordamos o caso de dois Conselhos Nacionais, e seus desdobramentos para entender melhor o que foi extinto, remodelado, esvaziado e quais os riscos de tais ações.

O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) passou por aquele imbróglio jurídico para conseguir empossar seus conselheiros eleitos, depois o Conselho buscou manter uma regularidade de suas ações, apesar do emparelhamento forçado com as pautas e ideologia do Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos. Em 2023, o Dec. 11.473/23 veio para alterar o Dec. 9579/18 e o Dec. 10.003/19 que haviam alterado o Conanda, recolocando o Conanda no Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania e determinando que a composição será paritária entre quinze representantes governamentais e quinze representantes da sociedade civil. O decreto de 2023 também retomou as assembleias ordinárias presenciais e determinou que o presidente do conselho será escolhido conforme critério do regimento interno. É importante ressaltar que o Dec. 11.473/23 também revogou o Dec.10.003/19 que, conforme mencionamos anteriormente, havia alterado o Dec. 9579/18 e diminuído o número de representantes, a forma e periodicidade das assembleias e a maneira de escolher o presidente do conselho. O Decreto 11.473/23 também revogou Dec. 9883/19 que havia recriado o Conselho Nacional de Combate à Discriminação após sua extinção pelo Dec. 9759/19, porém sua recriação excluiu a menção aos LGBTI+, apagando qualquer possibilidade das pautas que envolvem

a diversidade LGBTI+ ser discutida no âmbito da esfera pública, sobretudo durante a gestão anterior de Jair Bolsonaro (2019-2022). Contudo, em abril de 2023, a existência de um conselho exclusivo ao público LGBTI+ voltou a ser realidade.

Percebemos, após analisar os dois conselhos – Conanda e CNCD/CNLGBTQIA+ – em momentos diferentes, que a participação social não se apresenta enquanto um valor fundamental, mas sim como uma ação que depende do posicionamento que o governo terá, de modo que ela fica refém das mudanças, se o Plano Nacional de Participação Social (PNPS), que abordamos em capítulo anterior, tivesse se solidificado, talvez o desmonte que vivenciamos seria menor.

Perder espaços de participação foi doloroso à democracia e um verdadeiro retrocesso, no entanto observamos apenas uma pequena parcela da população se manifestar sobre o assunto, acreditamos que algumas pessoas nem se quer souberam do desmonte ou do quanto ele seria prejudicial, pois não basta a informação, é preciso possuir as ferramentas interpretativas da conjuntura política, isto é, precisamos de uma educação e emancipação política. Este artigo não encerra o assunto, o conhecimento nas Ciências Sociais é dinâmico e esperamos que futuramente novos pesquisadores e pesquisadores concordem ou discordem de nossos argumentos.

Referências

- ABERS, R.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na Era Lula. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 325-357, 2014. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S001152582014000200003&lng=en&nrm=iso. Acesso 10 set. 2021.
- ALMEIDA, C. A participação política nas democracias contemporâneas: mapeando o debate. In MARTELI, C. G.G; JARDIM, M. C; GIMENES, E. R (org.). *Participação Política e democracia no Brasil Contemporâneos*. UNESP: Cultura Acadêmica, 2015, p. 11-31.
- ALMEIDA, C.; TATAGIBA, L. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. *Serviço Social & Sociedade*, n. 109, p. 68-92, 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ssoc/a/pRrVfjB4MXqZkbLJDYwd7GJ/?lang=pt#>. Acesso 10 set. 2021.
- ANDRADE, I. A. L. de. Participação Política não Eleitoral ou Partidária: Associações, Conselhos e Orçamento Participativo in MARTINS, C. B. *Horizontes das ciências sociais no Brasil*. São Paulo: ANPOCS, 2010.
- AVRITZER, L. *O pêndulo da democracia*. 1. Ed. São Paulo: Todavia, 2019.
- AVRITZER, L. Política e antipolítica nos dois anos de governo Bolsonaro. In: MARONA, M.; KERCHE, F.; AVRITZER, L. (org.) *Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política*. 1. Ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2021. p. 13-21.
- BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso 10 set. 2021.
- BRASIL. *Lei nº 4242/91*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18242.htm. Acesso 10 set. 2021.

- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta De Inconstitucionalidade nº 6121/DF – Distrito Federal, 2019. Relator: Ministro Marco Aurélio. *Pesquisa de Jurisprudência*. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5678906>. Acesso 10 set. 2021.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 622/DF – Distrito Federal, 2019. Relator: Ministro Roberto Barroso. *Processos*. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5774611>. Acesso 10 set. 2021.
- BRASIL. Decreto nº 3952/2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3952.htm. Acesso 10 set. 2021.
- BRASIL. Decreto n 5089/2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5089.htm. Acesso 10 set. 2021.
- BRASIL. Decreto nº 5397/2005. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5397.htm. Acesso 10 set. 2021.
- BRASIL. Decreto nº 7388/2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7388.htm#art14. Acesso 10 set. 2021.
- BRASIL. Decreto nº 9579/2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9579.htm. Acesso 10 set. 2021.
- BRASIL. Decreto nº 9759/2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9759.htm. Acesso 10 set. 2021.
- BRASIL. Decreto nº 9883/2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato20192022/2019/Decreto/D9883.htm#art13. Acesso 10 set. 2021.
- BRASIL. Decreto nº 10.003/2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d10003.htm. Acesso 10 set. 2021.
- BRASIL. Decreto nº 11.473/2023. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11473.htm. Acesso 10 set. 2021
- CONSELHO Nacional de Combate à Discriminação. *Brasil Sem Homofobia*: Programa de combate à violência e à discriminação contra GLTB e promoção da cidadania homossexual. Brasília: Ministério da Saúde, 2004. Disponível em: https://bvsm.s.saude.gov.br/bvs/publicacoes/brasil_sem_homofobia.pdf. Acesso 10 set. 2021.
- GOHN, M. G. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. 4. Ed. São Paulo: Cortez, 2011.
- GOULART, M. Da Diferença à Equivalência: Hipóteses Laclauianas sobre a Trajetória Legislativa de Jair Bolsonaro. *Dados*, v. 67, n. 1. 2023. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/PD35TLXnCHDWr5LZ53hv3Vq/#>. Acesso 10 set. 2021.
- LOPES, M.G; NASCIMENTO, A.S. A participação política institucional em perspectiva histórica. *Perspectivas*, São Paulo, v. 47, p. 107-138, 2016. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/perspectivas/issue/view/663/187>. Acesso 10 set. 2021.
- MARTELLI, C. G.; TATAGIBA, L. *Reação ao desmonte da participação*: o Brasil precisa de conselhos. [s.l.], 2019. Disponível em: <https://democraciaeparticipacao.com.br/index.php/mais/noticias/266-reacao-ao-desmonte-da-participacao-a-campanha-o-brasil-precisa-de-conselho>. Acesso 10 set. 2021.
- MENDONÇA, R. F. Valores democráticos. In MARONA, M.; KERCHÉ, F.; AVRITZER, L. (orgs.) *Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política*. 1. Ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2021. p. 375-391.

- ROMÃO, W. de M. Reflexões sobre as dificuldades da implementação da participação institucional no Brasil. *Ideias*, Campinas, SP, v. 6, n. 2, p. 35-58, 2016. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ideias/article/view/8649462>. Acesso 10 set. 2021.
- SOLANO, E.; ROCHA, C. A ascensão de Bolsonaro e as classes populares. In MARONA, M.; KERCHE, F.; AVRITZER, L. (orgs.) *Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política*. 1. Ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2021. p. 21-35.
- WAMPLER, B. Que tipo de resultados devemos esperar das Instituições Participativas? In *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação/ organizador: Roberto Rocha C. Pires*. Brasília: Ipea, 2011. p. 43-53.

*Recebido em: 10-02-2022.
Modificado em: 20-05-2022.
Aceito em: 15-07-2022.*

Rafael de Paula Aguiar Araújo

Mestre e Doutor em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo; pós-doutorado em Ciências da Comunicação pela Universidade Autónoma de Lisboa. Professor do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da PUC-SP.

Beatriz Elena Barud Silva

Doutora em Ciência Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2023). Mestre em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Maringá (2019).