

CENTRO UNIVERSITÁRIO INTERNACIONAL – UNINTER
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO, PESQUISA E EXTENSÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM DIREITO

HELIO GUSTAVO MUSSOI

**LEGALISMO AUTOCRÁTICO E A REDUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR
NOS CONSELHOS GESTORES FEDERAIS**

CURITIBA

2021

HELIO GUSTAVO MUSSOI

**LEGALISMO AUTOCRÁTICO E A REDUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR
NOS CONSELHOS GESTORES FEDERAIS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito, área de concentração Poder, Estado e Jurisdição do Centro Universitário Internacional - UNINTER, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Doacir Gonçalves de Quadros.

CURITIBA

2021

M989L Mussoi, Hélio Gustavo
Legalismo autocrático e a redução da participação
popular nos conselhos gestores federais / Hélio
Gustavo Mussoi. – Curitiba, 2021.
114 f.

Orientador: Prof. Dr. Doacir Gonçalves de Quadros
Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro
Universitário Internacional UNINTER.

1. Legalidade (Direito). 2. Teoria do Estado e Direito
Constitucional. 3. Política Pública. 4. Estado de direito. I.
Título.

CDD 340

Catálogo na fonte: Vanda Fattori Dias - CRB-9/547

HELIO GUSTAVO MUSSOI

**LEGALISMO AUTOCRÁTICO E A REDUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR
NOS CONSELHOS GESTORES FEDERAIS**

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Doacir Gonçalves de Quadros
Centro Universitário Internacional (UNINTER/PR) - Orientador

Profa. Dra. Carla de Paiva Bezerra
Fórum de Ciência e Cultura da UFRJ – Avaliadora externa

Prof. Dr. Celso Luiz Ludwig
Centro Universitário Internacional (UNINTER/PR) - Avaliador

CURITIBA

2021

*Aos meus pais
Salette e Arno*

AGRADECIMENTOS

Aos meus amados pais, Salette Vailati Mussoi e Arno Bento Mussoi, pelos incentivos, oportunidades e apoio incondicional na minha formação e nos meus projetos de vida, em que sou eternamente grato.

Às minhas irmãs, Aniely Cristina Mussoi e Milena Regina Mussoi, pelo diálogo, sugestões e por me motivarem a fazer o melhor possível.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Doacir Gonçalves de Quadros, por sua confiança, ensinamentos, reflexões críticas, competência, profissionalismo e apoio na minha formação.

Aos demais professores do PPGD da Uninter: Prof. Dr. Alexandre Coutinho Pagliarini, Prof. Dr. André Peixoto de Souza, Profa. Dra. Andreza Cristina Baggio, Prof. Dr. Celso Luiz Ludwig, Prof. Dr. Daniel Ferreira, Profa. Dra. Estefânia Maria de Queiroz Barboza, Prof. Dr. Martinho Martins Botelho, Prof. Dr. Rui Carlo Dissenha e Prof. Dr. Walter Guandalini Junior, pelo aprendizado e pela contribuição nesta pesquisa.

Aos colegas do mestrado do PPGD da Uninter, em especial à amiga Jéssica Kaczmarek Marçal Ribeiro da Fonseca, pelas sugestões durante a construção da dissertação.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	9
2	CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS	12
2.1	Conselhos gestores	12
2.1.1	<i>Políticas públicas</i>	15
2.1.2	<i>A função dos conselhos gestores</i>	17
2.2	Os conselhos gestores entre a deliberação e a participação popular	21
2.2.1	<i>A concepção não hegemônica da democracia</i>	22
2.2.2	<i>A democracia deliberativa</i>	24
2.2.2.a	<i>A Deliberação na Esfera Pública: a visão de Nancy Fraser</i>	24
2.2.2.b	<i>A Democracia Deliberativa para Seyla Benhabib</i>	28
2.3	Os conselhos gestores federais são espaços públicos efetivos de participação e deliberação?	29
2.4	A democratização da administração pública	33
2.5	Conclusões do capítulo	35
3	A REFORMA DOS CONSELHOS GESTORES FEDERAIS (2019-2021)	37
3.1	Atos normativos tomados pelo governo de Jair Bolsonaro em relação aos conselhos gestores federais	37
3.2	Redução da participação social pela por atos normativos que extinguiram conselhos gestores de políticas públicas	41
3.3	Outros decretos que ferem a autonomia participativa e deliberativa nos conselhos gestores de políticas públicas	45
3.3.1	<i>Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama)</i>	46
3.3.2	<i>Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda)</i>	50
3.3.3	<i>Conselho nacional dos Direitos da Pessoa Idosa (CNDI)</i>	53
3.3.4	<i>Conselho Nacional de Combate à Discriminação (CNCD)</i>	55
3.3.5	<i>Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas (Conad)</i>	58
3.4	Aproximações entre as ações legais, os abusos e as omissões conferidas no governo de Jair Bolsonaro em relação aos conselhos gestores	60
3.5	Conclusões do capítulo	63
4	EROSÃO DEMOCRÁTICA E LEGALISMO AUTOCRÁTICO NOS CONSELHOS GESTORES: O ESTADO CONSTITUCIONAL COMO ENTE LIMITADOR DA DISCRICIONARIEDADE GOVERNAMENTAL	67
4.1	A democracia e os direitos fundamentais como pilares do Estado Constitucional	67
4.2	Os limites a discricionariedade governamental na organização da estrutura administrativa do Estado Constitucional	70
4.3	A restrição da deliberação pelo capitalismo / neoliberalismo	73
4.4	A erosão das democracias contemporâneas e o caso brasileiro	77
4.5	O legalismo autocrático nas reformas realizadas nos conselhos gestores brasileiros	82
5	CONCLUSÃO	91
	REFERÊNCIAS	95

RESUMO

A partir da doutrina do legalismo autocrático e da teoria crítica da democracia, esta dissertação tem como objetivo refletir sobre alguns atos normativos do governo de Jair Messias Bolsonaro que promoveram alterações nos conselhos gestores de políticas públicas federais. Desde 2019 o Presidente da República exerceu sua competência normativa para editar diversos atos normativos que tiveram como consequência tanto a mudança na composição e funcionamento, quanto até mesmo a extinção de conselhos gestores. A partir das doutrinas sobre o Poder, o Estado, e a Jurisdição intenta-se investigar se esse uso do poder normativo pelo Chefe do Poder Executivo pode ser qualificado como um instrumento do chamado legalismo autocrático. O marco teórico fundamenta-se na teoria crítica da democracia – especialmente a partir da dimensão da democracia deliberativa – e na teoria crítica do direito, através de uma análise transdisciplinar que busca articular aportes teóricos da ciência jurídica e da ciência política. O método adotado é o analítico-dedutivo, com reflexão teórica da literatura e da legislação acerca do assunto. Como conclusão, identificou-se que a edição de decretos e outros atos normativos para reformular os conselhos gestores – tanto para aparelhar, capturar e até mesmo para extinguir essas instituições –, se trata de uma das ferramentas do legalismo autocrático enquanto fenômeno que se utiliza de instrumentos jurídicos rumo ao autoritarismo e a restrição do princípio democrático. O Presidente da República ao se utilizar o regular procedimento para o exercício da competência normativa com a edição de decretos autônomos (ou de organização) para reorganizar a estrutura administrativa e de maneira dissimulada amplia os poderes do Executivo. Reorganizando os conselhos gestores federais, resulta num desmonte, na captura e na descaracterização dessas instituições participativas e afasta a sociedade dos processos decisórios estatais, viola os limites de sua competência normativa estabelecida pelo Estado Constitucional. Assim, configura-se uma das estratégias que governantes autocratas se utilizam no caminho rumo à erosão da democracia e a consolidação no poder.

Palavras-chave: Teoria do Estado; Estado Democrático; Legalismo Autocrático; Conselhos Gestores de Políticas Públicas; Erosão Democrática.

ABSTRACT

Based on the doctrine of autocratic legalism and the critical theory of democracy, this dissertation aims to reflect on some normative acts of the government of Jair Messias Bolsonaro that promoted changes in the federal managing councils of public policies. Since 2019, Brazil's President has exercised his normative competence to issue several normative acts that resulted in a change in composition and functioning, and even the extinction of management councils. Based on the doctrines on Power, State, and Jurisdiction, it is intended to investigate whether this use of normative power by the Head of Executive Power can be qualified as an instrument of the so-called autocratic legalism. The theoretical framework is based on the Critical Theory of Democracy, especially from the deliberative democracy, and on the Critical Theory of Law, through a transdisciplinary analysis that seeks to articulate theoretical contributions from legal science and political science. The method adopted is analytical-deductive, with theoretical reflection on the literature and legislation on the subject. In conclusion, I identified that the issuance of decrees and other normative acts to reformulate the management councils – both to equip, capture, and even to extinguish these institutions – is one of the tools of autocratic legalism as a phenomenon that uses legal instruments towards authoritarianism and the restriction of the democratic principle. The President of the Republic, when using the regular procedure for the exercise of normative competence with the issuance of autonomous (or organizational) decrees to reorganize the administrative structure and in a disguised way, expands the powers of the Executive. Reorganizing the federal management councils results in the dismantling, capture, and mischaracterization of these participatory institutions and distances society from State decision-making processes, violates the limits of its normative competence established by the Constitutional State. It is one of the strategies that autocratic rulers use towards the erosion of democracy and consolidation of power.

Keywords: Theory of State; Democratic State; Autocratic Legalism; Public Policy Management Councils; Democratic Erosion.

1 INTRODUÇÃO

O objetivo nesta dissertação é cotejar, por meio do referencial teórico do legalismo autocrático, os atos normativos do governo de Jair Messias Bolsonaro frente aos conselhos gestores federais que compõe o desenho institucional do Estado brasileiro. Assim, será investigado, a partir desse instrumento de análise, se o direito de editar atos normativos atribuído ao ocupante do cargo de presidente está sendo usado em prejuízo à participação popular no governo, como sugere as bases da teoria da democracia deliberativa e da doutrina do legalismo autocrático.

Antes de detalhar o assunto desta dissertação é importante destacar que a presente pesquisa está inserida nos estudos compreendidos na área de concentração Poder, Estado, Jurisdição do Programa de Pós-graduação em Direito (PPGD) Uninter, na medida em que propõe tratar o seu objetivo de pesquisa por meio da articulação dos saberes que compõe a área.

Ademais esta dissertação também integra o grupo de pesquisa “Direito, História e Poder Judiciário” vinculado PPGD da Uninter que tem como objetivo a partir do uso de referenciais teóricos das áreas das Ciências Sociais e do Direito, elaborar pesquisas que analisem o impacto dos aspectos sociais, políticos e históricos sobre a elaboração e a aplicação da norma no Brasil. Tais pesquisas em seus procedimentos metodológicos aderem aos aportes teóricos oriundos da Filosofia Política, da Teoria Política, da Ciência Política, da Sociologia Jurídica e da Teoria do Direito que compreendem a linha de pesquisa “Teoria e História da Jurisdição”.

Em torno de tais escopos teóricos pretende-se nesta dissertação aprofundar, de forma crítica, o debate sobre o fenômeno decorrente de movimentos de agenda anticivilizatória e de governantes autoritários que tem se materializado através de violações e ataques às Constituições e às instituições democráticas. Trata-se de um tema que é de grande repercussão e discussão no campo das ciências sociais e das ciências jurídicas na atualidade.

Diversos exemplos práticos são usados pela literatura para demonstrar a existência desse fenômeno, que tentam a partir de diferentes estratégias se prevalecer em relação aos limites e aos controles estabelecidos nas democracias contemporâneas. Pode-se ilustrar a questão a partir dos governos de Donald Trump (2017-2021) nos Estados Unidos, Viktor Orbán (2010-) na Hungria, Andrzej Duda

(2015-) na Polônia, Rodrigo Duterte (2016-) nas Filipinas, Hugo Chávez (1999-2013) e Nicolás Maduro (2013-) na Venezuela.

No Brasil, em janeiro de 2019, o governo de Jair Bolsonaro através de uma série de atos normativos extinguiu ou interferiu na autonomia dos conselhos gestores. Entre outros, pode-se mencionar o genérico Decreto n. 9.759/2019 que objetivou extinguir diversos conselhos, bem como o Decreto n. 9.806/2019 e o Decreto n. 10.003/2019, que respectivamente alteraram a composição e funcionamento Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) e do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda).

A utilização do direito por governantes autocratas em direção à erosão das democracias contemporâneas é denominada por parte da literatura – com diferentes enfoques – de *legalismo autocrático*, como por Javier Corrales (2015), Kim Lane Scheppele (2018) e Will Freeman (2018). A despeito das diferenças conceituais, pode-se resumidamente afirmar que o legalismo autocrático se trata da adoção, por parte de governantes autocratas, de atos e estratégias jurídicas as quais não se chocam diretamente com a ordem constitucional, mas que ao final a acabam fragilizando. Dito de outra forma, o conceito está relacionado a desestruturação organizada e pensada dos pilares do Estado Constitucional através do uso do poder normativo de governantes autocratas, sobretudo formalizado através de decretos e medidas provisórias que restringem as regras de transparência, limitam e aparelham as instituições de controle, reduzem os órgãos deliberativos etc. Com efeito, a competência normativa do Poder Executivo do Estado passa a ser usada com viés autoritário direcionado em prejuízo à democracia e aos direitos fundamentais.

A partir deste referencial conceitual, será investigada a sucessão de atos normativos editados pela gestão presidencial de Jair Messias Bolsonaro frente aos conselhos gestores brasileiros, para identificar se a competência normativa do Chefe do Poder Executivo existente no sistema de governo presidencialista, ao ser empregada através de atos normativos que enfraquecem a participação popular e o controle social em conselhos gestores, pode ser caracterizada como um dos instrumentos do chamado legalismo autocrático.

Para atingir o objetivo proposto esta dissertação estrutura-se da seguinte maneira: inicialmente discorre-se sobre algumas informações existentes na literatura sobre o que é e qual é o funcionamento dos conselhos gestores à luz da teoria crítica da democracia em suas vertentes participativas e deliberativas. Além disso, a partir

de estudos empíricos a respeito das práticas de conselhos gestores específicos, objetiva-se saber se os conselhos são instrumentos efetivos e plurais de participação e deliberação social. A intenção neste primeiro capítulo é refletir a partir dessas vertentes em que medida os conselhos gestores se encaixam numa visão democrática deliberativa na esfera pública.

Em um segundo momento analisa-se alguns atos normativos do Presidente Jair Messias Bolsonaro que contribuíram tanto para inativação e extinção de conselhos gestores, quanto outros decretos que de maneira individualizada modificaram a estrutura, alteraram as normas referentes a composição, funcionamento e feriram a autonomia dessas instituições.

Encerra-se a análise sobre os atos normativos editados a partir da Teoria do Estado, especificamente da concepção de um Estado Constitucional ou Social e Democrático de Direito, que deve assegurar e garantir efetividade aos direitos fundamentais e à participação e controle da sociedade civil nas decisões políticas. Em seguida, delinea-se os limites que o Estado Constitucional estabelece a discricionariedade do governante no exercício de sua competência normativa para organizar a respectiva estrutura administrativa. Ato contínuo, examina-se a influência do capitalismo neoliberal na restrição da deliberação social. Por fim, discute-se tal competência em torno do debate teórico que versam sobre a erosão das democracias contemporâneas, como foco no legalismo autocrático, enquanto fenômeno que se utiliza de ferramentas jurídicas rumo ao autoritarismo e a restrição do princípio democrático.

2 CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Este capítulo tratará inicialmente de algumas noções introdutórias sobre os conselhos gestores, como o respectivo conceito, denominação, enquadramento no sistema federativo, as áreas de atuação, composição, diversidade e diferentes níveis de institucionalização. O objetivo deste capítulo é compreender o que são os conselhos gestores e examinar teórica e concretamente em que medida eles possibilitam uma concepção deliberativa na gestão estatal.

Essas reflexões se fazem importantes na medida em que, compreendendo a dinâmica dessas instituições participativas na organização do Estado brasileiro, bem como o papel deliberativo e de controle social desempenhado em relação às políticas públicas, permite-se refletir sobre a lógica do desmonte e do esvaziamento da participação popular como uma ação planejada que pode ser enquadrada como uma das estratégias do legalismo autocrático.

2.1 Conselhos gestores

No Brasil os conselhos gestores de políticas públicas são espaços institucionalizados que visam aproximar a sociedade civil da administração do Estado. São canais de participação plurais que possibilitam a deliberação, monitoramento e o controle social na criação e implementação de políticas públicas (PARZIALE, 2020, p. 263). O arranjo institucional destes canais é caracterizado como plural porque são compostos por representantes do poder público e também por diversos atores da sociedade civil, numa estrutura de divisão de poder (RIBAS e MEZA, 2018, p. 50). Assim, são compartilhados por agentes/servidores estatais e por indivíduos da sociedade civil – como representantes de organizações sociais, das universidades, do setor empresarial etc.

O ato jurídico de criação dos conselhos gestores se dá tanto por Lei editada pelo competente Poder Legislativo (por exemplo, o Conselho Nacional dos Direitos Humanos – CNDH, criado pela Lei Federal n. 12.986/2014), como também através de

atos normativos infralegais pelo Poder Executivo (por exemplo, o Conselho Nacional dos Direitos do Consumidor – CNDC, criado pelo Decreto n. 10.003/2020).

Existem diferentes denominações na literatura e no âmbito da estrutura administrativa conferidos à estas instituições, como a expressão “conselhos”, que pode se apresentar com variações como conselhos “gestores” (GOHN, 2011; RAICHELIS, 2018), conselhos “sociais” (BERCLAZ, 2013), conselhos “de políticas públicas” (BORDALO, 2016, p. 217), conselhos “de direitos” (RIBEIRO, 2017), conselhos “de participação popular” (TEIXEIRA e BITTENCOURT, 2019), conselhos “participativos” (PARZIALE, 2020), e conselhos “voluntários” (SZABÓ, 2020, p. 42). Além disso, há outras terminologias comumente usadas, como, por exemplo, no art. 2º do Decreto n. 9.759/2019, que utiliza para se referir as expressões comitês, comissões, grupos, juntas, equipes, mesas, fóruns e salas. Neste trabalho será adotada a terminologia de conselhos gestores, ou por vezes, simplesmente de conselhos.

A presença dos conselhos gestores de políticas públicas pode ser verificada em diversos dispositivos da Constituição Federal de 1988 e de outras leis infraconstitucionais (GOHN, 2011, p. 87-88). Na Carta Magna as bases desses conselhos são: a cidadania como instrumento do Estado Democrático presente nos artigos 1º, 5º, 8º, 15 e 17 da CF/88, os deveres sociais previstos nos artigos 205, 216, 225, 227 e 230 da CF/88, a participação social consagrada nos artigos 10, 18, 37, 74, 173, 187 e 231 da CF/88, e a descentralização administrativa nos dispositivos constitucionais que tratam da seguridade social no art. 194, da saúde no art. 198, assistência social no art. 203 e educação no art. 206 (LIMA *et alli*, 2014, p. 7). Em relação ao alcance eles estão presentes em todos os entes políticos da Federação¹. Os conselhos gestores federais, isto é, aqueles presentes na estrutura administrativa da União, são normalmente denominados como “conselho nacional”, mas há outras expressões como comitês, comissões, grupos de trabalho, fóruns.

Na prática, a composição do colegiado dos conselhos não ocorre necessariamente de maneira equilibrada. No Brasil esses conselhos apresentam características diferentes entre si, tanto na composição, no regimento interno e nas próprias funções de cada colegiado não se verifica uniformidade.

¹ Por exemplo, o Conselho Nacional da Saúde, o Conselho Regional de Saúde do Paraná e o Conselho Municipal de Saúde de Curitiba/PR nos âmbitos da União, dos Estados e Municípios respectivamente.

Varia individualmente também o nível de institucionalização de cada conselho gestor. Nesse sentido, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2010) realizou estudo para aferir o nível de institucionalização de vários conselhos existentes de atuação nacional com base em diversos critérios tal qual o ato normativo fundante, o caráter decisório, o tempo decorrido desde a criação, a existência de secretaria executiva e de comissões temáticas, a periodicidade das reuniões etc. (LIMA *et alli*, 2014). A partir disso foi possível pautar nesse trabalho um índice de institucionalização, havendo, por exemplo, bons resultados para conselhos como o Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS e o Conselho Nacional de Saúde - CNS (ambos com nota 9,50), enquanto que os Conselho Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil - CNETI (nota: 2,63) e o Conselho Nacional do Turismo - CNT (nota: 3,25) ficaram bastante aquém dos mais institucionalizados.

Conforme consta do estudo realizado pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) e coordenado por José Celso Cardoso Jr. (2010, p. 544), a maior parte dos conselhos gestores federais foram criados no Brasil a partir da abertura democrática instalada pela Constituição de 1988. Foram analisados 31 conselhos até o ano de 2010, dos quais um fora criado na década de 1930, dois na década de 1960, dois na década de 1980, dez na década de 1990 e 16 na década de 2000. Ademais, de acordo com Lopez e Pires (2010, p. 573-575), dos 31 conselhos estudados, um total de 13 possui natureza meramente consultiva e outros 18, deliberativa (podendo estes apresentar caráter duplo, com natureza consultiva em algumas matérias de sua competência).

Na literatura jurídica existe uma dificuldade de enquadramento dos conselhos gestores na ordem administrativa, pelo fato de estarem situados num espaço entre o direito público (relações estatais) e o direito privado (relações da sociedade), além da própria compreensão sobre o papel da participação social nas instituições jurídicas (BUCCI, 2006, p. 45). De todo modo, uma vez que são integrantes da estrutura administrativa e por inserirem o aspecto participativo na esfera estatal, estes conselhos são considerados por parcela da doutrina como órgãos públicos estatais singulares (BORDALO, 2016, p. 217-218). Portanto, há quem considere como órgãos administrativos que possuem a peculiaridade de serem compostos pela sociedade e pelo Poder Público.

É importante destacar que os conselhos gestores não se confundem com os conselhos governamentais/políticos e tampouco com os conselhos autárquicos de fiscalização de profissões e regulamentação de mercado. Os primeiros são aqueles cuja composição se dá apenas por representantes do Estado, como no caso do Conselho de Defesa Nacional. Já os conselhos autárquicos são aqueles que atuam em prol de uma categoria profissional e cuja composição se dá por eleição de seus pares (PARZIALE, 2020, p. 264-265), como, por exemplo, no caso do Conselho Federal de Nutrição (CFN) ou do Conselho Federal de Psicologia (CFP). Além da ausência da sociedade civil nestes dois modelos (governamentais e autárquicos profissionais), eles não visam trabalhar diretamente com a prática de políticas públicas. De todo modo, apesar de haver outras instituições que utilizam a nomenclatura de “conselhos”, normalmente quando se utiliza na literatura a expressão genérica está se referindo aos conselhos gestores.

2.1.1 Políticas públicas

As políticas públicas podem ser consideradas, com a ressalva da existência de uma multiplicidade de perspectivas teóricas e metodológicas, segundo Giovanni e Nogueira (2018, p. 18) como “intervenções planejadas do poder público com a finalidade de resolver situações sociais problemáticas”².

A compreensão de políticas públicas também vem se dando a partir de uma perspectiva jurídica. A importância dessa análise é que no direito que se materializam as bases institucionais para a atuação no campo da política. Basta pensar no princípio da legalidade ao impor que a intervenção estatal em seus diversos atos jurídicos para a construção de políticas públicas seja realizada a partir da Constituição e das leis

² As *intervenções planejadas* decorrem da competência dos entes estatais contemporâneos no planejamento a partir da perspectiva de gestão e política. O *poder público* se refere à evolução do Estado a partir dos critérios da separação de poderes e da cidadania, com influências no papel dos governos e a respectiva divisão de tarefas. Já no elemento *situações sociais problemáticas* houve um alargamento de seu alcance diante da capacidade da sociedade atuar na tomada de decisões e na definição da agenda pública, bem como nas alterações na própria sociedade contemporânea diante da revolução tecnológica e do capitalismo, o que teve por consequência a combinação complexa de novos problemas com antigos dilemas sociais. Dentro dessa lógica, as intervenções do Estado são compreendidas como forma de exercício de poder que se dá numa complexa interação entre a sociedade e o Estado (GIOVANNI e NOGUEIRA, 2018, p. 18-19).

(BUCCI, 2006, p. 37). Buscando descrever as políticas públicas a partir do direito, considera-se que políticas públicas são “programas de ação destinados a realizar, sejam os direitos a prestações, diretamente, sejam a organização, normas e procedimentos necessários para tanto” (BUCCI, 2006, p. 31)³.

Base fundamental para a construção das políticas públicas é a necessidade de concretização dos direitos fundamentais e da participação social assegurada na Constituição Federal de 1988. Dessa constatação decorre que as políticas públicas podem ser consideradas complexos programas de ação governamental, vinculado a resultados e prioridades, orçamento e formas de implementação dos objetivos constitucionais (NUNES, 2017). De maneira semelhante, para Berclaz (2013, p. 99-100) seriam conjuntos de programas ou ações adotadas pelos governos para garantir os direitos sustentados na própria Constituição.

Por sua vez, há proposta que considera as políticas públicas a partir noção de atividade, ligando-as ao moderno significado presente na teoria do direito empresarial e da governança pública. Assim, seriam “um conjunto organizado de normas e atos tendentes à realização de um objetivo determinado” (COMPARATO, 1998, p. 45).

Segundo apontam Agum, Riscado e Menezes (2015, p. 19), uma importante classificação das políticas públicas foi realizada na proposta de T. J. Lowi, no artigo “*Four Systems of Policy, Politics and Choice*” (1972), sob a qual foi feita a sistematização a partir das categorias de políticas regulatórias, distributivas, redistributivas e constitutivas.

As *políticas regulatórias* são aquelas que envolvem a burocracia estatal e grupos de interesses, e que se dão num espaço plural e conflituoso entre os participantes, como na regulamentação de serviços de utilidade pública no setor energético. Já as *políticas distributivas* são voltadas para favorecer grupos específicos por certo período, num espaço de troca de favores, e cujas consequências vantajosas

³ O elemento *programa* está relacionado ao conteúdo ou aspecto material da política pública (informações extrajurídicas), sendo importante para particularizar as unidades de ação administrativa vinculadas aos objetivos e resultados pretendidos. Já a *ação-coordenação* se relaciona com realização dos resultados sociais pretendidos. No estudo do direito se busca os ajustes da política pública em relação às exigências do sistema jurídico. No caso do Poder Público, esse elemento implica na coordenação dos diversos poderes e níveis da Federação e na relação entre Estado e sociedade civil, de modo que haja a intervenção estatal para a ação (na busca pelos objetivos da política pública). Por fim, o elemento *processo* relaciona a política pública ao aspecto participativo, como no caso dos conselhos gestores que contam com a participação da sociedade civil e do Estado. Ademais, também está ligado às ações coletivas e do fator tempo para a realização dos objetivos, inserção de outros pontos e alternativas etc. (BUCCI, 2006, p. 40-46).

se dissolvem na sociedade, como ocorre no caso dos benefícios previdenciários para pessoas com deficiência. Nas *políticas redistributivas* fica mais destacado o antagonismo entre as posições da coletividade, como no caso dos incentivos fiscais industriais, que, ao mesmo tempo em que favorecem alguns setores, prejudicam outros. Por fim, as *políticas constitutivas*, relacionando-se à esfera procedimental dos atores governamentais, visam conferir as normas sobre os poderes e para a formação das outras modalidades políticas públicas, como no caso das políticas econômicas do governo de Fernando Henrique Cardoso e as políticas sociais no governo de Luiz Inácio Lula da Silva (AGUM; RISCADO e MENEZES, 2015, p. 20-21).

Percebe-se por meio da descrição dessa classificação de políticas públicas e a significação dos elementos que os compõem, que a participação social (através dos conselhos gestores) permite que a intervenção realizada pelo ente estatal se dê em parceria com a sociedade civil. Essas políticas se materializam em programas que atuam em situações problemáticas para cumprir os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil e demais direitos fundamentais elencados na Constituição Federal de 1988.

Nesse contexto, as políticas públicas operam em áreas vinculadas ao Estado de Bem-estar Social (MAZZAROTO e QUADROS, 2019, p. 167). Como os conselhos gestores são instrumentos que permitem a aproximação entre a sociedade civil e o Estado, e as políticas públicas consistem em uma modalidade de concretização dos direitos sociais garantidos pela Constituição Federal de 1988, portanto, esses conselhos apresentam-se como entidades representativas que comportam a sociedade civil e que têm por finalidade discutir e fomentar a implementação de políticas públicas que servem para a promoção dos direitos sociais (GOMES, 2017; RIBEIRO, 2017; PARZIALE, 2020).

2.1.2 A função dos conselhos gestores.

Diante do grande número de conselhos gestores existentes, há uma relativa dificuldade de se clarificar quais são os seus objetivos. A literatura afirma em relação à função, que quanto a organização administrativa um dos objetivos é possibilitar que a sociedade participe nas escolhas da pauta da agenda política e na formulação e

controle de políticas públicas (LIMA *et alii*, 2014, p. 7). Nesse sentido é o que também afirma Parziale

Desta feita, os conselhos participativos, órgãos vinculados ao Poder Executivo, apresentam-se como efetivos espaços de interação entre o Estado e a sociedade, detendo o objetivo de garantir a participação popular na formulação, na implementação, no acompanhamento e no controle de políticas públicas, sendo reconhecidos pelo Poder Público como uma instância que faz parte do processo de formulação e tomada de decisões estatais (PARZIALE, 2020, p. 266).

Em relação ao controle social de políticas públicas realizados pelos conselhos gestores, o objetivo é legitimar a atuação do Estado (GOMES, 2003, p. 33-34). O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2018, p. 98) entende o conselho fiscalizador como aquele que controla as ações e também a gerência de recursos – proveniente de fundos públicos. Portanto, a função de controle infere a fiscalização da sociedade acerca dos resultados observados na prática das políticas públicas anteriormente determinadas, suas consequências, nível de implementação etc.

Os conselhos gestores são formados por valores emancipatórios. Quando são efetivamente representativos possibilitam o desenvolvimento de um espaço público democrático, permitindo a materialização de uma nova cidadania na formulação e implementação de políticas sociais. Essa lógica é ainda mais importante diante de uma sociedade manifestamente excludente e com déficit de participação política, conferindo assim um novo modelo de mediação entre os diferentes grupos e atores que compõem a sociedade, e de outro lado o Estado (GOHN, 2011, p. 89-92 e 114). Sobre o potencial de transformação destes espaços, assinala Parziale

Com efeito, destaque-se que tais conselhos se apresentam como espaços de participação, onde determinada parcela da população, marginalizada historicamente ou pouco incluída nos processos políticos decisórios, pode atuar na formulação de políticas públicas mediante a apresentação de suas demandas, além de participar efetivamente das discussões travadas nestes colegiados, fato que contribui para a redução das desigualdades sociais e políticas existentes em nosso País de longa data (PARZIALE, 2020, p. 266).

Como afirma Raichelis (2018, p. 176), é através desses instrumentos que o Estado atribui frações de poder para a sociedade. Pode-se acrescentar a essa ideia que, de maneira reflexa, a partir do momento em que se confere essa capacidade o Estado acaba por limitar parcela de seu próprio poder e discricionariedade.

Com efeito, a temática das políticas públicas se torna importante a partir da prática dialógica e de partilha de poder. Os conselhos gestores decorrem da consciência da importância da ampliação de instrumentos democráticos para garantir a participação na agenda política dos diferentes grupos e atores que compõem a sociedade (RAICHELIS, 2018, p. 178).

Além disso, há uma multiplicidade de áreas de atuação e também uma diversidade de funções exercidas em cada conselho gestor, apresentando na prática, características consultivas, deliberativas, normativas, de controle e fiscalização.

Os conselhos gestores estão presentes em uma diversidade de áreas, normalmente vinculadas aos direitos sociais e coletivos, como nas áreas da saúde, educação, direitos da criança e do adolescente, meio ambiente etc. Assim, denota-se que há uma diversidade de áreas de atuação desses conselhos, especialmente relacionadas ao Estado de bem-estar social.

Uma vez compreendido o campo de atuação dos conselhos gestores, é preciso registrar que a discussão sobre o papel que devem exercer frente a gestão do Estado permanece (GOHN, 2011, p. 92-93). Esse assunto não está imune à controvérsias, imprecisões e desacertos (RAICHELIS, 2018, p. 176). Logo, passado um hiato de décadas desde a adoção deste modelo – sobretudo a partir da Constituição de 1988 –, em que pese a importância de um canal plural, as experiências práticas revelaram que estão sujeitos a críticas e necessitam de aprimoramentos.

A literatura tem identificado algumas problemáticas que devem ser resolvidas para conferir um papel mais ativo aos conselhos, como demarcação mais exata do papel enquanto instituições e mecanismos para conferir efetividade às deliberações. Em relação aos conselheiros, menciona-se a necessidade de uma disciplina delimitando das suas funções, capacitação e igualdade de participação em relação aos agentes públicos no que se refere ao acesso às informações e condições financeiras de se dedicar a tal função (GOHN, 2011, p. 99-100).

No que diz respeito a objeção acerca da efetividade dos conselhos gestores, a literatura afirma que:

Se a ampliação do número de conselhos tivesse se atido às áreas consideradas estratégicas pela Constituição, as características derivadas de sua inserção institucional no respectivo setor ou área de políticas guardariam certa semelhança: inscrição em sistemas de políticas, funções de gestão e de controle associadas ao funcionamento regular do sistema, disposição de fundos e elevado grau de institucionalização. Contudo, a expansão dos

conselhos como modelo preferencial para institucionalizar a participação acarretou não apenas a multiplicação das áreas em que foram implementados – transporte, desenvolvimento urbano, terceira idade, turismo, gênero, raça, cultura, direitos humanos, fármaco-dependência, patrimônio urbano, para mencionarmos apenas alguns casos –, mas também considerável variação quanto à sua inserção institucional no correspondente setor de políticas (LAVALLE; VOIGT; SERAFIM, 2016, p. 613-614).

Outra problemática que tem sido discutida é a necessidade de democratização da representatividade dos conselhos gestores, conforme apontado por Alves (2013, p. 238-239). Nesse sentido, parcela da literatura observa a necessidade de ajustar as expectativas em relação a essas instituições participativas, na medida em que se reconhece que esses canais “[...] constituem uma dimensão política específica da sociedade, a dimensão que se constitui dos interesses que estão organizados, que têm uma expressão política organizada” (ALMEIDA, 2015, p. 73-74).

Dependendo da forma como forem organizados, podem representar verdadeiros espaços públicos ampliados, deliberativos e emancipadores, como também podem, de outro lado, serem meros canais burocráticos de administração de conflitos sociais, em que a tomada de decisões continue a se dar por cúpulas/elites e sem qualquer empoderamento social (GOHN, 2011, p. 112). Em verdade, tratam-se de correntes diferenciadas acerca do potencial dos conselhos gestores, sendo que para uns se trata da democratização das relações de poder, enquanto que para outros seria uma forma de colaboração e cooptação da sociedade civil pelo Estado (RAICHELIS, 2018, p. 176-177).

Assim, há aspectos controversos nestes espaços, de modo que não substituem por completo a importância da pressão e mobilização social (GOHN, 2011, p. 112-113). É nesse quadro que se afirma o desafio para a sociedade civil ampliar o alcance dos conselhos gestores, no sentido da necessidade da mobilização social para se alcançar os interesses da sociedade em vez dos interesses particulares e corporativos. Registre-se que os conselhos são apenas um dos modelos de espaços deliberativos da sociedade, de tal maneira que não pode ser tido como o único espaço de participação social (RAICHELIS, 2018, p. 176-179).

2.2 Os conselhos gestores entre a deliberação e a participação popular

A partir da tipologia sobre o modelo hegemônico e não hegemônica da democracia proposta por Santos e Avritzer (2002) percebe-se que a concepção não hegemônica da democracia que dita à necessidade de ampliação do espaço do exercício da soberania popular na teoria e prática da democracia nasceu como uma crítica ao modelo hegemônico de democracia (RIBEIRO, 2010).

De acordo com Santos e Avritzer (2002, p. 44) a concepção hegemônica da democracia buscou a resolução para três questões: 1) “relação entre procedimento e forma”; 2) “papel da burocracia na vida democrática” 3) “inevitabilidade da representação nas democracias de grande escala”.

Em relação ao postulado da relação entre procedimento e forma, a concepção não hegemônica critica a concepção da democracia meramente como uma forma de escolha dos governantes pelos eleitores-governados. Segundo Santos e Avritzer (2002, p. 44-46), o postulado procedimental, a partir de autores como Bobbio nas obras “Marxismo e Estado” (1979) e “O futuro da democracia” (1986), e Kelsen na obra “A democracia” (2000), questiona a noção de que a democracia poderia ser uma série de valores e uma forma de organização política. A crítica que se faz é que esse modelo não resolve o problema de saber se as eleições esgotam os procedimentos de autorização do público, nem se essa forma de representação exaure a questão da diferença. Assim, a abordagem da democracia procedimental presente em Kelsen e Bobbio não explica por que a democracia não é apta para uma participação maior da sociedade.

A segunda abordagem central na democracia hegemônica é o papel da burocracia. Santos e Avritzer (2002, p. 46-48) afirmam que Max Weber, na obra “*Economy and Society*” (1978) insere na discussão da democracia a irresistível limitação do poder sobre a tomada de decisão política pela sociedade civil diante do aumento de formas de organização burocrática. Assim, a burocracia estaria interligada à evolução do Estado moderno. A crítica a esse postulado ocorre na medida em que defende uma resposta única nos diferentes níveis da gestão democrática, ao contrário dos problemas que demandam respostas plurais e complexas.

Por fim, a terceira abordagem da democracia hegemônica, que teve em Robert Dahl na obra “*On Democracy*” (1998) um de seus maiores representantes é a

inevitabilidade da representação nas democracias de grande escala, ou seja, o entendimento de que a representação seria nesses sistemas a exclusiva solução. A crítica a essa abordagem se dá no sentido de que essas noções de representação acabam não permitindo a adequada representatividade das minorias e, além disso, atrapalham a prestação de contas e a possibilidade de representação de agendas específicas (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 48-49).

2.2.1 A concepção não hegemônica da democracia

De maneira paralela a concepção hegemônica de democracia surgem no pós-guerra as concepções não hegemônicas que compreendem a teoria crítica da democracia. A grande questão da democracia nesse modelo alternativo está relacionada com a constatação de que a democracia não surge de maneira repentina, e sim se trata de uma “nova gramática histórica” que procura romper e construir uma nova institucionalidade plural (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 51).

De acordo com Santos e Avritzer (2002, p. 52-54) essa alternativa apresenta uma teoria crítica da democracia propondo, como sugere Habermas no texto “*Further Reflections on the Public Sphere*” (1992), uma prática social participativa. Convém destacar que, para a teoria crítica da democracia, o desenvolvimento da teoria dos movimentos sociais e a defesa da ampliação e da institucionalização da participação de diferentes grupos nas tomadas de decisão são valores sociais e políticos cruciais.

Ainda de acordo com Santos e Avritzer (2002, p. 54) a contar da década de 1970 e 1980, a democracia não hegemônica, entendida aqui como a teoria crítica da democracia, ganha força política e social. Primeiro, em virtude do processo de democratização nos países em desenvolvimento que ofereceu aos movimentos sociais um contexto político promissor para a conquista na participação na definição dos rumos econômicos e sociais destes países. Neste período o problema da participação e seus limites voltam a ser debatidos por meio de experiências alternativas participativas locais. E, por fim, retoma-se a problemática da representação diante da pluralidade, em torno de considerações de que os partidos políticos não se colocam como instrumentos suficientes e eficientes de representação

dos interesses dos grupos sociais denominados pelo termo “minorias” porque não têm seus interesses atendidos pelo governo⁴.

É a partir desse momento que se percebeu a importância de se ampliar e fortalecer os espaços deliberativos para a efetivação das democracias modernas e do constitucionalismo, como, por exemplo, na participação social na criação e implementação de políticas públicas. O valor decorrente destes instrumentos ocorre mesmo que seus objetivos sejam cumpridos apenas parcialmente (CORDEIRO e BUSSINGUER, 2017, p. 129).

Pelo exposto, pode-se compreender que a teoria crítica da democracia no viés não hegemônico se mostra como modelo alternativo que busca a inclusão das pluralidades formadas pelos diferentes grupos sociais nas decisões que ditam os rumos econômicos, políticos e sociais dos governos. A teoria crítica da democracia visa questionar o *modus operandi* da teoria hegemônica da democracia, a qual restringe a participação democrática a mecanismos puramente eleitorais e não resolve a questão da representação dos novos direitos sociais que são próprios de uma sociedade democrática e complexa.

Neste debate de crítica a tradição hegemônica da democracia participaram vários intelectuais que ofereceram, cada qual de acordo com os seus modelos teóricos alguns canais alternativos de participação e de deliberação popular. Dentre estas vertentes alternativas destaque para Chantal Mouffe (1996), Carole Pateman (1992), Jürgen Habermas (2004), Bohman (2000). A seguir será aprofundada a reflexão sobre os pressupostos teóricos da democracia deliberativa dando relevo para os postulados teóricos de Nancy Fraser (1999) e Seyla Benhabib (2007, 2010) usados com resultados promissores nos estudos sobre conselhos gestores e nos movimentos sociais.

⁴ Como fatos históricos importantes relacionados a evolução desse movimento, Santos (2016, p. 19-20) menciona as experiências de democracia participativa no Brasil e na Índia no anos 1990, o fim do Apartheid, com a consagração da igualdade como reconhecimento da diferença na Constituição da África do Sul (1996), e o constitucionalismo latino-americano advindo das Constituições do Equador (2008) e da Bolívia (2009).

2.2.2 A democracia deliberativa

A democracia deliberativa é reconhecida como um modelo que busca preencher as lacunas da ausência de discussão e representação na esfera pública da concepção hegemônica da democracia. O ponto de partida é a necessidade de se reforçar a cidadania e conferir legitimidade democrática nas decisões públicas através de procedimentos que favoreçam debates racionais.

Segundo Costa (2012, p. 306), esta concepção possui raízes principalmente no debate da filosofia política anglo-saxônica, que tem como foco o confronto de opiniões na esfera pública e que confere legitimidade para as decisões políticas. Assim, considera-se a deliberação como método para tomada de decisão, formado sobre o do livre debate racional entre cidadãos livres e equiparados buscando o consenso (KOZICKI, 2004, p. 45).

Na correta leitura de Sen (2011, p. 358-360), a harmonização e o vínculo essencial entre democracia e justiça se dá através da argumentação pública. Com isso há a consolidação dos valores de uma ampliação da democracia.

Um importante ponto a ser considerado na democracia deliberativa é que o estudo está mais focado pela discussão propriamente dita, nos procedimentos argumentativos do que pela decisão (COSTA, 2012, p. 306). A democracia deliberativa está baseada nas crenças dos benefícios da ampliação do jogo político e nos benefícios dos debates e discussões (CHEVALLIER, 2009, p. 225). A relevância da teoria da democracia deliberativa pode ser demonstrada com a evolução teórica nas críticas e propostas realizadas por autoras como Nancy Fraser e Seyla Benhabib.

2.2.2.a A Deliberação na Esfera Pública: a visão de Nancy Fraser

A obra de Nancy Fraser busca demonstrar que a concepção (burguesa) de esfera pública presente em Jürgen Habermas no livro *"The Structural Transformation on the Public Sphere"* (1992), não é a melhor opção teórica e política, a partir de críticas a quatro de seus pressupostos que resultariam em limitações democráticas.

Além disso, Fraser também busca definir novos elementos de uma concepção de esfera pública que seja pós-burguesa.

Assim, Fraser (1999, p. 149-150) argumenta, em primeiro lugar, que não se deve colocar parênteses nas desigualdades sociais, mas, sim, eliminá-las; em segundo lugar, que, independentemente de tratar-se de sociedades estratificadas ou igualitárias, múltiplas audiências são melhores do que uma única esfera pública; em terceiro lugar, que se deve incluir nessa concepção de esfera pública as questões consideradas como particulares pela ideologia burguesa e masculina (como as questões de gênero); em quarto lugar, que nesse modelo de esfera pública ocorrerá o surgimento de públicos fortes e públicos fracos.

A primeira premissa presente na concepção burguesa da esfera pública, criticada por Fraser, é a de que seria possível colocar a desigualdade entre parênteses nas deliberações públicas, ou seja, o imperativo de que sejam desconsideradas as diferenças na participação política. Entretanto, a desigualdade acaba por limitar a desejável participação em igualdade de condições por grupos vulneráveis, tornando inadequada, assim, essa concepção⁵. Outra questão também criticada é a omissão da esfera pública burguesa em relação às questões de gênero, que deveriam estar presentes nos debates públicos. A título de exemplo, as pesquisas demonstram a tendência de homens falarem mais, interromperem e ignorarem as intervenções das mulheres nos debates universitários (FRASER, 1999, p. 149-155).

A importância de se garantir espaços deliberativos em que todos possam contribuir é mencionada também por Cordeiro e Bussinguer (2017, p. 138 e 146), de modo que é papel do Estado atribuir a igualdade de participação e efetivo poder de influência nas escolhas políticas.

A segunda premissa analisada e criticada por Fraser (1999, p. 156-161) é de que a propagação de públicos que competem seria um afastamento da democracia,

⁵ Conforme aponta Brum (2018, p. 3272) a categoria de “paridade participativa” elaborada por Fraser contribui para se repensar o espaço público através de uma participação da sociedade de maneira mais efetiva, combatendo as desigualdades. Nesse sentido, para Fraser (2003, p. 36) com a norma de paridade participativa, a justiça social exige arranjos que possibilitem que os membros da sociedade possam interagir na condição de pares. Isso se dá por meio da observância de duas condições: a primeira, objetiva, ocorre com a repartição dos recursos materiais a fim de conferir emancipação e liberdade de expressão aos sujeitos que participam. Assim, são afastadas as situações de dependência econômica e os níveis de desigualdade, que atrapalham a participação. A segunda condição é intersubjetiva e impõe padrões institucionalizados de valor cultural que garantam igualdade de reconhecimento e respeito aos participantes. Dessa maneira busca-se incluir a pluralidade, pois afasta os preceitos que menosprezam determinados grupos enquanto participantes.

de modo que uma esfera pública única supostamente seria vantajosa em comparação com uma esfera pública composta por diversos públicos. Fraser argumenta que a multiplicidade de públicos confere um ideal de participação mais adequado do que um único público totalizador. Em uma esfera pública única os grupos subordinados não possuiriam maneiras de realizar suas deliberações fora do alcance dos grupos dominantes. De outro lado, até mesmo em sociedades não estratificadas não se verifica motivos para eliminar a oportunidade de uma esfera pública pautada pela igualdade social e pela diversidade cultural. Em resumo, na linha de pensamento da autora, uma esfera pública conferida por multiplicidade de públicos é mais adequada do que uma esfera pública única.

A terceira premissa criticada por Fraser (1999, p. 149-165) seria que o discurso na concepção burguesa de esfera pública deveria estar limitado à deliberação do bem comum considerado público, não havendo necessidade de incluir na discussão as questões privadas. Fraser rebate esse pressuposto com o argumento de que em um cenário de autodeterminação coletiva não seria adequada uma ideologia que limita as fronteiras de discussão, de modo que apenas os próprios participantes poderiam discutir sobre a questão comum a ser deliberada. Assim, deveria ser ampliada a possibilidade de grupos contramajoritários persuadirem os demais sobre as questões a serem debatidas publicamente. Nesse pensamento, não há como se limitar de maneira antecipada qual é o bem comum, não havendo motivos para haver a restrição de questões possíveis de serem deliberadas.

A quarta e última premissa da concepção burguesa afirma que o desempenho de uma esfera pública democrática exige um distanciamento entre o Estado e a sociedade civil (FRASER, 1999, p. 150). Esse pressuposto pode ser entendido de duas formas: na primeira, a sociedade civil seria uma economia capitalista de ordem privada e o referido distanciamento relaciona-se a uma abordagem do liberalismo clássico. Fraser (1999, p. 168) argumenta que o liberalismo econômico não gera igualdade, havendo a necessidade de paridade de participação e de uma isonomia socioeconômica prévia. Aliadas a isso, as tentativas de privatizar as questões econômicas e retirá-las do espaço de debate restringem a ideia da liberdade de discussão inerente a uma esfera pública. Assim, Fraser considera necessária uma interpenetração entre Estado e sociedade civil.

A segunda acepção da última premissa é de que a esfera pública não é o Estado, mas, sim, o conjunto de opiniões discursivas não governamentais que podem

ser um contrapeso ao Estado, o que dá uma noção de legitimidade para a opinião pública. Nessa concepção, Fraser (1999, p. 168-171) descreve os “públicos fracos”, que são aqueles cujas práticas deliberativas dizem respeito apenas à atuação consultiva e não de efetiva deliberação de decisões. Essa vertente argumentativa considera que, se fosse conferido poder de decisão na agenda política à opinião pública, a soberania estatal estaria ameaçada. Mas, por outro lado, a força da opinião pública cresce à medida que um órgão tem a possibilidade de transformar as opiniões em efetivas decisões (“público forte”). Para N. Fraser, essas categorias resultam em importantes questões sobre os papéis que os públicos podem desempenhar em uma democracia, como, por exemplo, no melhor arranjo democrático para a tomada de decisões em uma esfera pública.

Fraser (1999, p. 171) conclui que a concepção burguesa de esfera pública não é adequada, sendo necessária uma concepção pós-burguesa de esfera pública, com novas possibilidades democráticas que permitam conceber arranjos estruturais com públicos fortes e fracos e com diferentes formas de conexão entre eles⁶. Em vista disso, na proposta de Fraser, diante dos pressupostos da democracia é possível extrair desses argumentos o impacto no desenvolvimento dos conselhos gestores. Em primeiro lugar, diante da premissa de que não é possível desconsiderar a desigualdade na esfera pública, abre-se espaço para a pluralidade. Com as diferentes formas de colonização na sociedade contemporânea, os conselhos permitem a expressão e a reflexão na esfera pública de diferentes grupos minoritários e vulneráveis, como nas questões de gênero.

Em segundo lugar, considerando a realidade brasileira de um sociedade complexa e estratificada, a realização de conferências nos conselhos gestores possibilita o acesso às discussões por diferentes públicos, inclusive não apenas nas suas cidades-sedes, mas aquelas realizadas fora da estrutura física do colegiado. Portanto, é possível identificar que os conselhos permitem múltiplas audiências. Em terceiro lugar, os conselhos possibilitam uma ampliação das pautas de debate a serem deliberadas, a respeito de uma grande quantidade de temas e áreas diferentes,

⁶ Corralo (2017, p. 187) utiliza as expressões “instrumentos vinculantes” (ex.: conselhos deliberativos) e “instrumentos não vinculantes” (ex.: conselhos consultivos) para designar esses mecanismos e espaços; eles devem ser utilizados a partir dos marcos normativos e também da própria discricionariedade administrativa, para atribuir legitimidade democrática à tomada de decisões.

incluindo questões privadas com repercussão pública ou coletiva. Assim, nesses conselhos é possível que haja discursos contramajoritários que influenciem o debate.

Por fim, outro argumento que faz a conexão da proposta de Fraser com os conselhos gestores é a materialização de uma nova relação entre Estado e sociedade civil. As categorias de públicos fortes e fracos são de fundamental importância para compreender-se os diferentes níveis de poder de implementação das deliberações desses conselhos.

2.2.2.b A Democracia Deliberativa para Seyla Benhabib

A proposta de deliberação democrática realizada por Seyla Benhabib enquadra-se em uma teoria crítica e questionadora do modelo hegemônico da democracia, na medida em que tem como fundamento a reconstrução da tomada de decisões públicas por meio de uma esfera de debates ampliada e plural.

Benhabib (2007, p. 48-50) conceitua a democracia como um modelo de organização e exercício de poder nas instituições sociais, cujo fundamento é revelado no princípio segundo o qual as decisões públicas que visam ao bem-estar coletivo advêm de um procedimento público de deliberação aberta e racional, realizado entre pessoas igualmente equiparadas nos aspectos político e moral. Com efeito, nesse modelo de democracia deliberativa a legitimidade e a racionalidade na tomada das decisões públicas têm como condição instituições estruturadas de tal forma que o bem comum venha da deliberação coletiva, em procedimentos pautados por critérios racionais e equitativos por pessoas livres e equiparadas.

Nesse procedimento, Benhabib (2007, p. 51) considera que são somente válidas as deliberações em que as regras do jogo sejam conferidas pela isonomia, de modo que todos podem debater. Além disso, deve haver a possibilidade de todos questionarem os aspectos que são objeto dos debates, bem como a oportunidade de todos pautarem argumentos sobre o procedimento e o modo como os debates realizar-se-ão. Esse modelo de democracia deliberativa não diz respeito a uma teoria prática, mas visa a traduzir princípios implícitos e a lógica das práticas democráticas, sendo os corpos deliberativos uma delas (BENHABIB, 2007, p. 75). De acordo com Benhabib (2007, p. 79), a racionalidade decorre da necessidade de ampliar-se as

informações no debate, a manifestação de argumentos e as conclusões a serem debatidas e contestadas, em uma rede heterogênea de deliberações públicas.

Em outro texto, Benhabib (2010, p. 11-12) escreve que o direito de ter-se direitos está relacionado com movimentos e lutas sociais, conhecimentos e competências adquiridas por meio de classes, gêneros, minorias etc. Daí provém o universalismo, compreendido como um objetivo moral a ser batalhado, em vez de uma caracterização ou representação do mundo. Benhabib (2010, p. 19) trata das “iterações democráticas” (*iteracions democràtiques*) como os processos públicos deliberativos em que se opera o debate e o diálogo acerca dos direitos universalistas, havendo a produção normativa e conferindo a inclusão nas instituições políticas, jurídicas e em associações da sociedade civil.

Com efeito, da proposta da Benhabib é possível identificar uma conexão com o desenvolvimento dos conselhos gestores. Essa identificação pode ser feita com base na reflexão de que, para que haja legitimidade democrática na tomada de decisões, deve-se realizar uma deliberação coletiva (isto é, uma democracia deliberativa) ampliada entre os diversos grupos da sociedade civil, cujos debates ocorram pautados por critérios livres e racionais. O arranjo institucional dos conselhos favorece justamente essa esfera de deliberação pública.

Nesse modelo de estruturação democrática, observa-se o cumprimento de alguns dos fundamentos elencados por Benhabib para a democracia deliberativa. Dentre eles estão a igualdade e a possibilidade de participação, argumentação e questionamento dos diferentes grupos da sociedade, inclusive acerca das pautas do debate e da implementação dos procedimentos. As iterações democráticas podem ser feitas de acordo com o respectivo poder normativo e de implementação das deliberações do conselho.

2.3 Os conselhos gestores federais são espaços públicos efetivos de participação e deliberação?

Neste tópico, a partir do referencial teórico da teoria crítica da democracia será feito um delineamento e análise a partir pesquisas que se aprofundaram sobre o funcionamento de conselhos gestores federais e o respectivo papel deliberativo nos

processos decisórios públicos. Tais pesquisas se utilizam dos aportes teóricos e análises da democracia deliberativa, como as realizadas por Lemos (2020, p. 23-24), Silva (2015, p. 61-64); inclusive articulando as discussões deliberativas da esfera pública como por Pimenta (2010, p. 23) e em especial a partir do referencial de Nancy Fraser, como a pesquisa de Aidar (2016, p. 21 e p. 225).

O estudo pormenorizado sobre conselhos gestores permite uma compreensão mais detalhada e concreta destas realidades, e é o que será tratado a seguir, com base em alguns estudos que analisam o potencial de participação e de deliberação popular. Como afirma Gohn (2011, p. 112), é no desenvolvimento das práticas de um conselho gestor de políticas públicas que melhor se pode compreender a sua verdadeira natureza.

Destaque-se inicialmente o estudo realizado por Lima *et alii* (2014) no âmbito do IPEA, que buscou analisar o nível de institucionalização, isto é, a formalização das normas e o estabelecimento de conselhos gestores na burocracia do Estado, assim reforçando a estrutura e a implementação de suas políticas. A pesquisa resultou na criação de um índice formado a partir de diversas variáveis extraídas de atos normativos, regimentos e conferências em 24 conselhos e comissões. Nesse pesquisa verificou-se que os conselhos mais institucionalizados apresentam as seguintes características, entre diversas outras: são criados por meio de lei (e não via decreto ou portaria), são deliberativos, têm reuniões mensais e organizam diversas conferências nacionais. Assim, os conselhos mais institucionalizados, uma vez que são mais reconhecidos pelo poder público e possuem mais aprendizado e recursos, melhor participam na gestão das políticas públicas do Estado (LIMA *et alii*, 2014, p. 17-22).

O estudo realizado por Lemos (2020) tratou da Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (CNAPO), um conselho gestor federal criado para conferir espaço de participação de deliberação a outros atores sociais do meio rural, além dos interesses hegemônicos do agronegócio.

Segundo Lemos (2020, p. 126-131), a efetividade da participação e deliberação no âmbito da CNAPO ocorreu, em primeiro lugar, devido ao arranjo institucional, pois essa comissão abarcava um público formado por diversas organizações que compreendiam movimentos sociais, profissionais e acadêmicos e redes vinculadas à economia solidária, entre outras. Em segundo lugar, as organizações possuíam abrangência nacional, com instrumentos de participação nas representações locais.

Além disso, a representatividade discursiva pode ser verificada, por exemplo, na inclusão da pauta feminista e na participação de movimentos sociais como a Marcha das Margaridas. Por fim, havia liberdade nas práticas da interlocução de cada grupo de atores. Ainda é importante destacar a existência de um controle da sociedade sobre a pauta de deliberação, inclusivamente porque os representantes da sociedade civil terem inicialmente superioridade numérica de conselheiros. Ainda assim, Lemos (2020, p. 165-166) observa criticamente a efetividade da implementação das decisões – tidas como meros conselhos/consultas, que dependiam da vontade política do gestor público governamental.

O CNAPO perdeu espaço diante da crise política e econômica que levou ao *impeachment* de Dilma Rousseff em 2016 e à ascensão do governo Michel Temer (2016-2018). Apesar de manter a comissão formalmente, o governo desestruturou a participação e a efetividade das decisões. Esse projeto de desestruturação foi seguido pelo governo Bolsonaro a partir de 2019, o que levou ao fim desse conselho. É importante destacar que nessa comissão as decisões eram baseadas na deliberação argumentativa na busca pelo consenso (LEMOS, 2020, p. 40-79, p. 166-169).

A vista disso, verifica-se que no CNAPO é possível identificar a participação e a deliberação democrática por sua composição plural, pelo maior número de conselheiros advindos da sociedade civil, e pela busca pela tomada de decisões de maneira dialógica e consensual.

De acordo com Chagas *et alii* (2003), no estudo *A política de assistência e a participação social: o caso do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS)*, as decisões tomadas no âmbito do CNAS foram resultado de deliberação e negociação complexas ocorridas internamente. A conclusão foi de que esse conselho tem importância na construção de políticas públicas e na alocação dos recursos públicos destinados às entidades de assistência social. Ademais, foi destacada a importância desse conselho gestor na interlocução e na coordenação de atores, instituições e ações assistenciais (CHAGAS *et alii*, 2003, p. 25-48). Nesse ponto, registre-se que no estudo de Lima *et alii* (2014, p. 20) o CNAS alcançou, juntamente com o Conselho Nacional de Saúde, a maior nota no índice de institucionalização.

Devemos citar também o estudo feito pelo IPEA (2012) e intitulado *O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente na visão de seus conselheiros*. Utilizando-se de entrevistas com os próprios conselheiros, constatou-se que, entre outros pontos fortes, o Conanda era percebido pelos entrevistados como promotor da

participação e da fiscalização em um espaço de debate e deliberação de políticas públicas. Assim, considerou-se que esse conselho cumpria um relevante papel democrático no incentivo da participação e no fortalecimento do controle social de políticas públicas (IPEA, 2012, p. 48-51).

É possível observar essas características no estudo de Pimenta (2010), intitulado *Políticas feministas e os feminismos na política: o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (1985-2005)*, um conselho gestor participativo e deliberativo que possibilitou a uma maior abrangência das discussões acerca da desigualdade de gênero na esfera pública (PIMENTA, 2010, p. 177). Na pesquisa se destacou que esse conselho (CNDM), nos anos finais estudados, articulou-se com movimentos sociais feministas e passou a ter ampla competência organizativa e de mobilização do Estado. A conclusão extraída foi de que o CNDM tornara-se espaço ampliado de debates e do repensar políticas públicas de gênero (PIMENTA, 2010, p. 185).

Em um estudo realizado por Silva (2015), é possível observar que o Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH) cumpriu um papel no fortalecimento da democracia no Brasil no período analisado (2009-2012). Registre-se que a pesquisa conectou a relação dos conselhos gestores com a teoria da concepção deliberativa de democracia (SILVA, 2015, p. 61-64). O CNDH tem como objetivo a participação social em conjunto com o Estado na definição, na formulação e no controle de políticas públicas relacionadas aos direitos humanos. Embora não haja nele a desejada paridade na composição dos conselheiros entre o poder público e a sociedade civil, a partir da análise das deliberações foi possível constatar a existência de um diálogo com participação ampla de órgãos e entidades da sociedade civil, inclusive nas comissões temáticas e nas reuniões itinerantes (externas à estrutura do CNDH). Além disso, foram observados procedimentos para a constituição de consensos e um comparecimento nas reuniões paritário entre Estado e a sociedade civil. Nesse estudo também é ressaltada a necessidade de aprofundar-se o seu potencial deliberativo (SILVA, 2015, p. 90-92).

No estudo de caso feito sobre o Conselho Nacional de Combate à Discriminação (CNCD), Aidar (2016) mostrou que a revisão feita à época no regimento interno do CNCD permitiu a participação de mais entidades sociais, potencializando a participação da sociedade civil. A pesquisa utiliza como importante referencial a teoria deliberativa de democracia, em especial da concepção de esfera pública de Nancy Fraser (AIDAR, 2016, p. 17-19 e p. 161). Apesar da falta de comunicação entre

conselheiros e do exíguo tempo de efetiva deliberação, o CNCD promoveu oportunidades para o diálogo entre os representantes e as esferas dos poderes legislativos e executivos (AIDAR, 2016, p. 227-228).

Grosso modo pode-se deduzir a partir das conclusões presentes nestes estudos acerca da participação e da deliberação inerentes aos conselhos gestores que eles se enquadram dentro de um contexto teórico relacionado à teoria crítica da democracia na vertente deliberativa. Os conselhos gestores funcionam como entidades que reconfiguram o processo de gestão do Estado ao promover uma maior participação e funcionar como espaços públicos de deliberação com a presença de representantes dos diferentes grupos da sociedade civil.

2.4 A democratização da administração pública.

Para Giovanni e Nogueira (2018, p. 29) uma cultura política participativa confere valor tanto às contribuições da sociedade quanto ao papel do poder público, ampliando-se à medida que há a democratização da administração pública. Ademais, consideram que não há possibilidade de que ocorra o desenvolvimento apenas com dedicação dos governantes, sem que haja, ao mesmo passo, a deliberação social.

O avanço qualitativo da concepção de democracia rumo a um paradigma mais participativo/deliberativo pode ser representado pela categoria da administração consensual (*soft administration*), entendida como uma mudança na nuança da atuação administrativa pelo Estado, o qual limita as decisões unilaterais por atos administrativos impositivos e passa a adotar uma postura que favoreça a deliberação (FALEIROS JÚNIOR, 2017, p. 71).

Assim, a perspectiva da administração consensual se contrapõe à perspectiva da administração monológica, a qual é resistente a instituição de procedimentos participativos da sociedade junto ao Estado, e que tem como distinção o foco no poder de impor obrigações pela autoridade estatal. A ação administrativa típica tem como origem o modelo do Estado Liberal do século XIX e se materializava através de atos administrativos, sendo relacionados à ideia de autoridade (OLIVEIRA e SCHWANKA, 2008, p. 309-311). Nesse sentido, para Oliveira e Schwanka (2008, p. 320), há a passagem de uma gestão administrativa autoritária relacionada ao modelo da

unilateralidade baseada no ato administrativo, para uma gestão democrática e aberta vinculada à bilateralidade/multilateralidade dos acordos administrativos.

Em geral, a ampliação da participação (governança) confere legitimidade democrática para a tomada de decisão (FREY, 2004, p. 123). Nesse sentido, pode-se reconhecer que, genericamente, com ampliação da deliberação da sociedade junto à administração, se torna mais provável que as decisões adotadas sejam melhor acolhidas, sem falar no fato de que o procedimento leva a dissolução de eventuais choques com a decisão. A ideia é a superação do sistema ineficiente/burocrático pautado pela lei administrativa, para uma administração vinculada a observância de direitos fundamentais afim de materializar as vontades sociais (FALEIROS JÚNIOR, 2017, p. 82-86).

A lógica da administração consensual se encaixa dentro de uma perspectiva da democracia deliberativa. Através da participação de diferentes grupos sociais, os conselhos conferem legitimidade democrática para a tomada de decisões da administração pública em uma sociedade plural e complexa, dentro de um sistema deliberativo conforme preconizado por Seyla Benhabib e Nancy Fraser.

No Brasil, o art. 84, II, da Constituição Federal de 1988 prevê a competência privativa do Presidente da República e Secretários de Estado para a direção superior da administração federal, tornando necessário que as exceções sejam feitas de maneira expressa. Essas exceções, destarte, vêm sendo ampliadas com a experiência democrática (MOREIRA NETO, 1992, p. 123-124) e, dentre elas, estão os conselhos gestores.

Os conselhos gestores ganharam força no Brasil com o processo de redemocratização iniciado em 1988 (LIMA *et alli*, 2014, p. 7). Através desses instrumentos democráticos a Constituição Federal u início a uma importante abertura para a participação e deliberação na tomada de decisões públicas por parte de grupos historicamente alheios a esses mecanismos.

No processo constituinte entrou em pauta a democratização da administração pública e a superação do modelo deficitário segmentado e excludente com que as políticas públicas eram implementadas no Brasil (RAICHELIS, 2018, p. 175-176). Com efeito, é a partir da redemocratização e da Constituição que se altera a lógica da construção das políticas públicas, tornando possível que a sua prática de criação e implementação opere não apenas pela decisão dos representantes eleitos, mas também de forma direta pela sociedade (PARZIALE, 2020, p. 263 e 266).

Assim, a Constituição favorece a criação de um poder descentralizado de participação da sociedade na tomada de decisões. Os conselhos gestores fazem parte de um contexto de conquistas sociais na ampliação da articulação plural na esfera pública, tendo como fundamento a importância da atuação popular na gestão estatal (RIBAS; MEZA, 2018, p. 49). Em suma, os conselhos estão relacionados às lutas da redemocratização e da constituinte brasileira na década de 1980, buscando alterar uma realidade social de distanciamento da sociedade da deliberação nas decisões públicas.

Uma vez que aproximam as políticas públicas da liberdade democrática (GOHN, 2011, p. 87-88), os conselhos gestores conferem legitimidade democrática para a construção das respectivas políticas públicas, indo em direção contrária a cultura administrativa autoritária brasileira (RAICHELIS, 2018, p. 175-178).

2.5 Conclusões do capítulo

Neste capítulo focou-se a respeito acerca de alguns temas que envolvem os conselhos gestores brasileiros como o papel que desempenham, sua natureza jurídica etc. Além disso, discorreu-se sobre a questão das políticas públicas e a democratização da administração pública, bases para garantir nos processos decisórios estatais a participação da sociedade e a implementação dos direitos fundamentais consagrados na Constituição Federal de 1988. Os apontamentos teóricos descritos permitem assentar a importância e a legitimidade dos conselhos gestores na ampliação da participação e comunicação dos atores sociais, além de possibilitar a discussão para que o Estado, em parceria com a sociedade, busque superar seus desafios.

Dentro desse recorte, este capítulo teve como objetivo analisar alguns estudos que corroboram o entendimento de que os conselhos gestores são espaços que possibilitam a existência de uma esfera pública participativa e deliberativa nos processos decisórios estatais, ampliando na prática o diálogo e a cidadania através de suas práticas.

A teoria crítica da democracia ora abordada, com destaque para uma esfera pública deliberativa – e que apregoa a participação social numa sociedade plural e

complexa –, aliada as noções gerais delineadas acerca dos conselhos gestores, pode-se concluir que, ao menos em tese, os conselhos configuram instrumentos institucionalizados que permitem a participação de diferentes atores e grupos atuarem nos processos decisórios.

Um importante apontamento a ser feita a partir do objeto de estudo e do marco teórico exposto é que os conselhos gestores se configuram como instituições deliberativas inseridas na estrutura/engrenagem constitucional de participação da sociedade civil e controle social do poder. Assim, eventuais reformas realizadas por governantes autocratas que na prática manifestem como verdadeiro desmonte e captura desses canais democráticos, constitui-se no conceito legalismo autocrático.

À guisa de conclusão, no próximo capítulo serão analisados os atos normativos do governo Bolsonaro que reformaram a organização e a estrutura dessas instituições participativas.

3 A REFORMA DOS CONSELHOS GESTORES FEDERAIS (2019-2021)

Neste capítulo serão analisadas as ações do governo de Jair Bolsonaro referente aos conselhos gestores federais. O objetivo com esse levantamento é se apropriar das informações retiradas daqui para refletir sobre elas no capítulo quatro de acordo com o legalismo autocrático e a redução da participação popular nesses conselhos.

3.1 Atos normativos tomados pelo governo de Jair Bolsonaro em relação aos conselhos gestores federais

Nesta seção o objetivo é fazer um levantamento sobre os atos normativos praticados na gestão do Governo de Jair Bolsonaro (2019 a 2021), em relação aos conselhos gestores de políticas públicas que compõe a estrutura administrativa da administração pública federal, para assim poder ampliar a dimensão da realidade nestes órgãos.

Registre-se que o poder normativo da administração pública está relacionado a um contexto de descentralização legislativa, ou seja, na competência conferida ao Poder Executivo para editar atos normativos, papel ordinariamente relacionado ao Poder Legislativo. Essa atividade representa a inovação da ordem jurídica é considerada como primária (como as medidas provisórias e das leis delegadas) e quando não inova é secundária (como os decretos). Assim, os decretos podem ser considerados como os atos normativos gerais e abstratos exercidos pelo chefe do Poder Executivo para dar cumprimento à lei ou para tratar da organização da administração pública (CLÈVE, 2014, p. 524-529). Na CF/88 o art. 84, IV prevê a competência do Presidente da República na expedição de decretos e regulamentos de execução, e o inciso VI, alínea “a” do mesmo dispositivo constitucional confere o poder de expedir decretos acerca da organização e funcionamento da administração pública federal, limitada aos casos em que não há aumento de despesas, nem a criação ou extinção de órgãos públicos.

Organiza-se a seguir algumas medidas que foram conferidas para restringir, esvaziar e até mesmo de extinguir a participação da sociedade civil nos conselhos gestores. Nesse sentido, a ação mais significativa foi a assinatura do Decreto n. 9.759/2019, que buscou genericamente disciplinar o funcionamento e, além disso, suprimir uma série de conselhos existentes. A literatura científica vem abordando a partir de diferentes visões a questão da redução da participação democrática ocorrida com o Decreto n. 9.759/2019 (Dentre outros: OLIVEIRA, 2020, p. 62; GARNICA e KEMPFER, 2019, p. 20).

No entanto, as medidas legais não se restringiram a extinção de conselhos gestores. Conforme será detalhado no tópico 3.2.2 desta dissertação, há uma série de decretos assinados pelo presidente Jair Bolsonaro que alteraram a composição e o funcionamento em prejuízo da participação da sociedade civil. Diante das diversas alterações, para os fins de deste estudo a abrangência da análise será restrita a alguns conselhos gestores de modo a exemplificar essas mudanças.

Em relação ao Decreto n. 9.759/2019, consta da exposição de motivos que a proposta se deu num esforço de “racionalização administrativa”. Outras razões paralelas citadas foram a necessidade de se reduzir as despesas com diárias, passagens e com servidores públicos nas reuniões, ausências de resultados, excesso de regras criadas, as quais seriam sem técnica e geradoras de competências superpostas, o que resultaria em “passivos judiciais e administrativos” (BRASIL. CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2019). Em linhas gerais, os motivos se basearam no argumento da existência de conselhos supostamente desnecessários, sem eficácia e, com efeito, haveria a necessidade de melhorar a eficiência da gestão administrativa. Percebe-se, pelo teor das críticas, que se adota uma posição em que essas múltiplas instituições deliberativas seriam prejudiciais para a eficiência do Estado⁷.

⁷ Outro ato do governo de Jair Bolsonaro, que corrobora a ausência de atitude favorável aos conselhos gestores, se deu através do veto presidencial realizado no art. 6º, §8º e no art. 15 da Lei que instituiu a Política Nacional de Pagamento de Serviços Ambientais – Lei n. 14.119/2021. Os dispositivos vetados diziam respeito a criação de um conselho gestor com composição paritária entre governo, sociedade civil (mencionando de maneira expressa que esses assentos seriam formados por representantes que atuassem a favor do meio ambiente) e o setor produtivo. As justificativas no veto estiveram relacionadas com limitações orçamentárias (BRASIL. SECRETARIA GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2021). Logicamente, existe uma grande diferença da situação em que houve o exercício da prerrogativa do veto presidencial em um conselho que ainda não havia sido criado, comparado a outros retrocessos operados em conselhos muitos deles existentes há décadas. Todavia, o veto foi mencionado a título de demonstrar as ações adotadas em relação a estes instrumentos deliberativos.

Além disso, na exposição de motivos foi afirmado que seria prejudicial para o sistema a existência de lobby através de “Grupos de pressão (...), com composição e modo de ação direcionado, para tentar emplacar pleitos que não estão conforme a linha das autoridades eleitas democraticamente” (BRASIL. CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2019). Conforme pontua Oliveira (2020, p. 62), foi expressamente admitido o objetivo de frear esses grupos, embora na história dos conselhos gestores nunca tenha havido tentativa de substituir por completo a representação pela participação e controle da sociedade. Nesse sentido, essa justificativa representa o objetivo de limitar o confronto e debates de opiniões (GONÇALVES e NETO, 2020, p. 134), e por decorrência lógica usurpar o poder exclusivo acerca da tomada de decisões, sem controle social, em favorecimento do governo. A consequência é a redução do potencial da democracia deliberativa e da legitimidade democrática conferida através da busca do consenso nos conselhos.

Ainda na Exposição de Motivos do Decreto n. 9.759/2019 há menção a proposta de revogação expressa do Decreto n. 8.243/2014, o qual havia instituído a Política Nacional de Participação Social e o Sistema Nacional de Participação Social. A justificativa adotada foi de que havia sido criado – através de uma linguagem imprecisa – para favorecer os conselhos gestores e limitar o poder de autoridades eleitas. O Decreto n. 8.243/2014 foi considerado de maneira expressa como uma “aberração” e alcunhado de “Decreto Bolivariano” (BRASIL. CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2019)⁸. A intenção foi posteriormente concretizada no art. 10 do Decreto n. 9.759/2019.

Poderia ser argumentado que o governo de Jair Bolsonaro atuou em favorecimento a pelo menos uma dessas instituições: o Conselho Nacional de Defesa do Consumidor (CNDCC). O CNDCC foi recriado através do Decreto n. 10.417/2020, conselho este, conforme aponta Carranço (2020), que teve anteriormente sua criação no longínquo ano de 1985 e a extinção em 1990. De fato, numa análise superficial sem se aprofundar no funcionamento e na composição do CNDCC, foi uma medida importante a criação de um conselho gestor na estrutura administrativa do Estado para atender as peculiaridades que as relações de consumo exigem. Porém, numa análise aprofundada do Decreto instituidor, pode-se identificar vários problemas limitadores

⁸ Trata-se de uma expressão essa que não é nova, pois já havia sido adotada no jornalismo (AZEVEDO, 2014) desde quando o Decreto n. 8.243/2014 havia sido criado.

de uma real e efetiva participação. A título exemplificativo, mencione-se a valorização do setor econômico/empresarial em detrimento da tutela do consumidor e a impossibilidade de divulgação da pauta a ser decidida, salvo com a concordância do Presidente do conselho, violando assim um debate público efetivo, a publicidade e o acesso à informação.

As manifestações adotadas pelo presidente Jair Bolsonaro nas suas redes sociais sugerem que os conselhos gestores seriam órgãos aparelhados politicamente, e aqui estariam agindo num sentido proposital para atrapalhar o desenvolvimento. Nesse sentido, em 14 de abril de 2019 *tweetou*:

Gigantesca economia, desburocratização e redução do poder de entidades aparelhadas politicamente usando nomes bonitos para impor suas vontades, ignorando a lei e atrapalhando propositalmente o desenvolvimento do Brasil, não se importando com as reais necessidades da população (BOLSONARO, 2019).

Também na data em que publicou o Decreto n. 9.926/2019 alterando a composição e o funcionamento do Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas (Conad)⁹, o presidente Jair Bolsonaro mencionou que:

Há décadas a esquerda se infiltrou em nossas instituições e passou a promover sua ideologia travestida de posicionamentos técnicos. O decreto que assinei hoje extingue vagas para órgãos aparelhados no Conselho Nacional sobre Drogas e acaba com o viés ideológico nas discussões (BOLSONARO, 2019).

O Presidente Jair Bolsonaro também se manifestou após ter substituído 4 dos 7 conselheiros da Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos (CEMDP):

O motivo [é] que mudou o presidente, agora é o Jair Bolsonaro, de direita. Ponto final. Quando eles [governos anteriores] botavam terrorista lá, ninguém falava nada. Agora mudou o presidente. Igual mudou a questão ambiental também (FERNANDES e BORGES, 2019).

Essa conjuntura presente no governo de Jair Bolsonaro indica o enfraquecimento da democracia deliberativa. A consequência prática é a alteração do

⁹ Ao usar como justificativa o aparelhamento dos conselhos gestores, no caso do Conad, como se verá adiante, o Decreto n. 9.926/2019 extinguiu todas as organizações técnicas não integrantes do Setor governamental.

desenho institucional do Estado em que, enquanto busca centralizar a tomada de decisões políticas, de outro lado limita a participação da sociedade a partir de justificativas relacionadas ao aumento da eficiência, a redução de custos e a necessidade de reduzir os procedimentos deliberativos e desaparelhar os canais institucionalizados de participação.

A contribuição da sociedade na construção e fiscalização de políticas públicas que possibilitam estes mecanismos não são o mote da agenda pública do governo de Jair Bolsonaro, evidenciando uma tendência de centralização e monopolização das decisões políticas.

3.2 Redução da participação social pela por atos normativos que extinguiram conselhos gestores de políticas públicas

Em 11 de abril de 2019, o Presidente Jair Bolsonaro assinou o Decreto n. 9.759/2019. Os principais objetivos deste decreto, descritos no seu art. 1º, foram: (1) regulamentar o regime jurídico dos conselhos gestores existentes no Brasil, assim disciplinando o seu funcionamento; (2) extinguir (parcela considerável) destes conselhos. Conforme consta no relatório do Conselho Nacional de Direitos Humanos sobre o decreto, essas intervenções do Governo nos conselhos gestores limitam o direito constitucional de participação e controle pela sociedade (CNDH, 2019). No mês seguinte, em 30 de maio de 2019 o governo realizou algumas alterações no Decreto n. 9.759/2019 através do Decreto n. 9.812/2019. Como apontou Oliveira (2020, p. 73), o objetivo de limitar as reações que se formaram com a redação original.

Os conselhos enquadrados no Decreto n. 9.759/2019 foram representados de maneira genérica. Nesse sentido, o art. 1º, §1º, do Decreto expõe que as normas se aplicam àqueles conselhos que foram constituídos por atos infralegais (como decretos, portarias e outros atos normativos similares). Já o art. 1º, §2º incluiu até mesmo os conselhos criados por lei em sentido estrito (editada pelo Congresso Nacional) que não mencionasse a respectiva competência e composição, e cuja instituição se deu por atos normativos infralegais. Assim, por exemplo, a norma abrangeria o caso daqueles conselhos apenas mencionados em lei, mas que a instituição ocorrera por decretos e portarias. Além disso, o Decreto n. 9.759/2019

também afetaria os conselhos gestores regularmente criados por lei e não abrangidos por ele, pois também estariam incluídos nessa extinção os subcolegiados, grupos de trabalho e comissões temáticas especializadas criadas por resoluções internas.

O art. 2º do Decreto n. 9.759/2019, por sua vez, enunciou o significado do colegiado para os objetivos da norma, afirmando que se enquadra no conceito: conselhos; comitês; comissões; grupos; juntas; equipes; mesas; fóruns; salas; e qualquer outra denominação dada ao colegiado. O parágrafo único do art. 2º procurou trazer uma série exceções, isto é, aquilo que não é considerado como colegiado para os fins do respectivo decreto. Oliveira (2020, p. 72) aponta que como os conselhos de competências majoritariamente técnicas não se enquadraram naqueles alcançados pelo decreto, isso evidencia a aplicação basicamente aos conselhos gestores, bem como o intuito do governo de Jair Bolsonaro de alterar a função destes conselhos no Estado brasileiro.

A polêmica extinção dos conselhos se encontra prevista no art. 5º do Decreto n. 9.759/2019, no qual consta que a partir de 28 de junho de 2019 deixariam de existir os elencados no Decreto, com duas exceções: o inciso I, que diz respeito aos colegiados universitários (de instituições federais), e o inciso II, daqueles criados por governos anteriores ao de Jair Bolsonaro, isto é, anteriores a 1 de janeiro de 2019, data em que iniciou o seu mandato.

O art. 6º do Decreto n. 9.759/2019 estabeleceu regras limitadoras para a (re)criação de conselhos. No inciso I é imposto de que nesses instrumentos sejam observados os arts. 36 a 38 do Decreto n. 9.191/2017, editado no Governo Temer, com algumas alterações pelo governo de Jair Bolsonaro pelo Decreto n. 10.420/2020. A título exemplificativo, é surpreendente a regra presente no art. 36, §1º, do Decreto n. 9.191/2017 (o qual passa a ser uma exigência na recriação de conselhos), que impõe a necessidade de autorização do titular do órgão que o colegiado que está vinculado para ser conferida publicidade das discussões em curso. A consequência prática é que se torna discricionário por parte do Poder Público se os debates deverão ou não serem secretos no conselho. Esse método acabou sendo adotado, por exemplo, nas alterações do Conselho Nacional de Política sobre Drogas (Conad) no art. 11 do Decreto n. 9.926/2019 e na recriação do Conselho Nacional de Defesa do Consumidor (CNDIC) no art. 12 do Decreto n. 10.417/2020. Gonçalves e Neto (2020, p. 132) chamam a atenção ainda para o art. 36, §3º do mesmo Decreto n. 9.191/2017,

o qual prevê basicamente que a autoridade pode simplesmente desconsiderar as propostas dos conselhos sem sequer notificá-los.

Nos demais incisos do art. 6º e incisos do Decreto n. 9.759/2019 seguem outras medidas limitativas a participação da sociedade nos conselhos, como as exigências de que as reuniões para os conselheiros que se encontrem em outros Estados devam se dar por videoconferência; de que estando fundamentada a inviabilidade e inconveniência de videoconferência, que haja estimativa para os custos com diárias e passagens; e de que seja justificada a necessidade de haver um número maior do que sete membros.

Nesse momento cumpre destacar que na sequência e para dar cumprimento ao Decreto n. 9.759/2019, o Decreto n. 9.784/2019, de 7 de maio de 2019, buscou expressamente revogar uma série de decretos que criaram e disciplinaram conselhos gestores federais. A extinção formalizada se deu em 28/06/2019, data em que entrou em vigor, conforme estabelecido no art. 4º. O art. 3º redireciona para o anexo os conselhos gestores abarcados pelo decreto e, conseqüentemente, revogados. Muitos desses conselhos elencados eram governamentais, embora fosse comum previsões com a possibilidade de convite das reuniões para outras entidades. Porém, alguns também contavam – em diversos graus – com a participação social, como nos casos do Comitê de Articulação e Monitoramento do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, do Comitê Gestor do Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu, da Mesa Nacional Permanente para o Aperfeiçoamento das Condições de Trabalho na Indústria da Construção, da Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (CNAPO), do Fórum de Debates sobre Políticas de Emprego, Trabalho e Renda e de Previdência Social e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf)¹⁰.

¹⁰ Em relação ao Condraf a sobreposição de decretos levou a uma confusão que levanta dúvidas se ele ainda se encontra existente no ordenamento jurídico, mas inativado. Apesar de ter sido expressamente extinto pelo Decreto n. 9.784/2019, foi posteriormente mencionado no Decreto n. 10.253/2020 como um conselho integrante da estrutura administrativa do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA. Para as organizações Imaflora, Instituto Socioambiental e Article 19 (2021, p. 27), o Condraf foi expressamente revogado pelo Decreto n. 9.784/2019 e não foi recriado até o momento atual. Porém, há um dado que torna a situação ainda mais curiosa: o Condraf também está previsto em Lei em sentido estrito, no art. 22, IX, da Lei n. 13.844/2019 (que é resultado da conversão da Medida Provisória n. 870/2019, editada pelo próprio governo de Jair Bolsonaro). Com efeito, em regra não poderia ter sido extinto por mero Decreto, violando a separação de poderes. Registre-se ainda que o Decreto n. 10.253/2020 apenas busca espelhar a Lei n. 13.844/2019 no que tange a previsão do Condraf. De todo modo, esse contexto representa verdadeira desordem e confusão na regulamentação da estrutura administrativa.

Um importante conselho gestor em que tem ocorrido ruídos acerca da extinção (no sentido de ausência de previsão legal) ou inativação (embora previsto legalmente, não estar formalmente organizado e atuante) é o Conselho Nacional de Segurança Nutricional e Alimentar (Consea). Apesar de uma sequência de complexas alterações normativas¹¹, a Lei n. 11.364/2006 ainda possui previsões de normas que mencionam esse conselho, de modo que, ao contrário do que afirma, dentre outros, o Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (2019), o Consea estaria não extinto, mas inativado.

Além desses conselhos criados por atos normativos infraconstitucionais em que houve a formalização da extinção pelo Decreto n. 9.784/2019, existem outros conselhos decorrentes de atos de mesma hierarquia e que, a princípio, não foram extintos expressamente, mas podem-se considerar tacitamente revogados em virtude do Decreto n. 9.759/2019 – considerando que até o presente momento não terem sido recriados. Nesse sentido, aqui há a situação do Conselho Nacional de Política Indigenista (CNPI). Em relação ao CNPI, criado pelo Decreto n. 8.593/2015, há menções da extinção pela organização Conselho Indigenista Missionário – CIMI (2019) e pela redação do site jornalístico Outras Palavras (2021), e da paralisia do CNPI pela associação de servidores da Funai Indigenistas Associados – INA (2019).

Em virtude do mencionado Decreto n. 9.759/2019 e a extinção conselhos gestores que se enquadram no decreto, o Partido dos Trabalhadores (PT) ajuizou a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 6121. O Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) deferiu parcialmente medida cautelar, para suspender o art. 1º, §2º do Decreto n. 9.759/2019. Com essa decisão, o STF impediu, até julgamento definitivo, a extinção dos conselhos gestores criados por meio de lei em sentido formal. A Corte

¹¹ Durante o governo de Jair Bolsonaro as modificações no Consea se iniciaram pela da Medida Provisória (MP) n. 870 de 2019, editada no primeiro dia do mandato, em 01/01/2019, e que tratou da estruturação dos órgãos da Presidência e dos Ministérios), posteriormente convertida na Lei n. 13.844/2019. A sequência de atos normativos é um tanto quanto confusa e mereceria um estudo específico. Em primeiro lugar, na MP n. 870/2019 previa no art. 85, III a revogação de vários dispositivos referentes a Lei n. 11.346/2016 (a qual estabelecia as atribuições do Consea). Todavia, na conversão da MP n. 870 para a Lei n. 13.844/2019 não há menção acerca da revogação expressa desses dispositivos. Além disso, a Lei n. 13.502/2017 (que tratava da organização administrativa federal) previa a existência desse conselho na estrutura do poder executivo federal nos artigos 2º e 15, ao passo que a Lei n. 13.844/2019 ao organizar a respectiva estrutura administrativa não faz nenhuma menção ao Consea, além de no art. 85, IV, revogar expressamente a Lei n. 13.502/2017. Após o Consea ser reincluído nos trâmites do Projeto de Lei de Conversão n. 10 de 2019 (MP n. 870/2019) no art. 24, XVI, o dispositivo foi vetado pelo governo de Jair Bolsonaro (BRASIL. SECRETARIA GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2021).

afirmou que é contrária à Constituição “[...] a extinção, por ato unilateralmente editado pelo Chefe do Executivo, de órgãos colegiados que, contando com menção em lei em sentido formal, viabilizem a participação popular na condução das políticas públicas” (BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2019b). Portanto, na liminar entendeu-se que haveria a violação da separação de poderes pela interferência em competência que seria do Poder Legislativo para conselhos com assento em lei. Por outro lado, a consequência é que foi permitida a extinção de conselhos que haviam sido criados por decretos e portarias.

Diante das barreiras impostas pela Corte Constitucional na extinção de conselhos gestores previstos em lei, o governo de Jair Bolsonaro passou a adotar a tática de editar outros decretos interferindo a autonomia dos conselhos gestores de maneira individualizada. Essas normas alteraram a composição e o funcionamento de conselhos gestores em prejuízo da participação popular, conforme será detalhado no próximo tópico.

3.3 Outros decretos que ferem a autonomia participativa e deliberativa nos conselhos gestores de políticas públicas

Dentre outros decretos adotados pelo governo de Jair Bolsonaro que também restringem os conselhos gestores, exemplificativamente, tem-se nas alterações na composição e funcionamento do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) pelo Decreto n. 10.003/2019, no Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) pelo Decreto n. 9.806/2019, no Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa (CNDI) pelo Decreto n. 9.893/2019, no Conselho Nacional de Combate à Discriminação (CNCD) pelo Decreto n. 9.883/2019 e no Conselho Nacional de Políticas Sobre Drogas (Conad) pelo Decreto n. 9.926/2019.

O procedimento para análise destes decretos levará em conta a comparação normativa entre os decretos editados recentemente com os anteriores, bem como entre os respectivos regimentos internos. Os principais pontos de apreciação das mudanças realizadas são critérios problemáticos apontados pela literatura e também pelo Ministério Público Federal (MPF) nas iniciais das Arguições de Descumprimento

de Preceito Fundamental (ADPF) n. 622 e 623, referentes ao Conanda e ao Conama, respectivamente.

Nesses critérios serão consideradas questões como: (a) redução no número de representantes nos assentos do conselho; (b) procedimento de seleção dos representantes da sociedade civil; (c) o tempo de mandato dos representantes da sociedade civil e a possibilidade de recondução dos mesmos; (d) o procedimento de decisão acerca do regimento interno; (e) a alternância ou não da presidência do conselho e a existência do voto de qualidade em caso de empate nas votações; (f) possibilidade e limitações para criação de subcolegiados (grupos de trabalho, comissões temáticas etc.); (g) a periodicidade / frequência das reuniões previstas; (h) a área de atuação do conselho; (i) a previsão de conselheiros sem direito a voto; (j) a disponibilização de recursos para custeio dos deslocamentos; (k) a dispensa de membros; (l) a impossibilidade de divulgação dos temas a serem deliberados salvo com a concordância do presidente do conselho.

3.3.1 Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama)

O Conama é um conselho gestor criado pela Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n. 6.938/1981) e regulamentado inicialmente pelo Decreto n. 99.274/1990, tendo sido modificado parcialmente nas décadas posteriores por diversos outros decretos. O Conama é um órgão atuante na construção da política ambiental brasileira, estando previsto no art. 3º, II, do Decreto n. 99.274/1990 como um órgão consultivo e deliberativo integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama).

O governo de Jair Bolsonaro alterou a composição e o funcionamento do Conama através do Decreto n. 9.806/2019, o qual modificou e revogou diversos dispositivos do Decreto n. 99.274/1990, e assim limitou a participação/deliberação da sociedade no seu âmbito de atuação, segundo aponta a literatura (TEIXEIRA e BITENCOURT, 2019, p. 17; FELDMANN, ARAÚJO, GIOVANELLI, 2021; HARTWING, 2020, p. 18), e diversas organizações sociais (IMAFLOA, INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL e ARTICLE 19, 2021, p. 30; OBSERVATÓRIO DO CLIMA, 2021, p. 5).

Antes das alterações, na composição do Conama, de acordo com a redação do art. 5º, incisos I ao X do Decreto n. 99.274/1990 havia assentos para 93 conselheiros. Com as alterações operadas pelo Decreto n. 9.806/2019 no Decreto n. 99.274/1990, o número de conselheiros, previstos no art. 5º, incisos I ao VIII, foi reduzido para apenas 23.

Segundo a organização Observatório do Clima (2021, p. 5), as alterações na composição do Conama implicaram na diminuição da representação de 6% da sociedade civil e de 7% dos Estados, e no aumento da União no conselho em 13%. Conforme se extrai da petição inicial da ADPF n. 623 – que tratou das modificações realizadas pelo Decreto n. 9.806/2019 no Conama e será examinada adiante –, a mudança na composição resultou na redução da pluralidade de participantes, na medida em que foram abolidos as vagas para conselheiros representantes de trabalhadores, indígenas, populações tradicionais e a comunidade científica. De fato, como apontou o MPF, o Conama sempre foi um conselho gestor marcado pela desigualdade na representação dos grupos sociais, mas essa diferença foi aprofundada após a edição do Decreto n. 9.806/2019 (BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2021b).

Além da redução do número de representantes e a alteração na proporcionalidade dos diferentes grupos, também foi modificado o procedimento de seleção dos representantes da sociedade civil. Antes, no art. 5º do Decreto n. 99.274/1990 havia previsão, em primeiro lugar, que as instituições com assentos fixos no Conama a indicação se dava por Confederações Nacionais (§5º) de trabalhadores urbanos (VIII, alínea “e”) e rurais (VIII, alínea “f”), do Presidente da República (VIII, alínea “c”), pela Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental (ABES) (VIII, alínea “d”), do Centro Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Populações Tradicionais (CNPT/IBAMA) (VIII, alínea “g”), do Conselho de Articulação dos Povos e Organizações Indígenas do Brasil (CAPOIB) (VIII, alínea “h”), da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) (VIII, alínea “i”), do Conselho Nacional de Comandantes Gerais das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares (CNCG) (VIII, alínea “j”) e da Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza (FBCN) (VIII, alínea “l”).

Além disso, em segundo lugar, no art. 5º, §6º, VII, alíneas “a” e “b”, do Decreto n. 99.274/1990 também era previsto eleições para entidades ambientalistas regionais e uma nacional. Os dispositivos foram revogados pelo Decreto n. 9.806/2019, que

determinou no art. 5º, §8º, do Decreto n. 99.274/1990 a escolha das entidades ambientalistas por sorteio. Oliveira (2020, p. 71) denominou esse modelo como uma “representatividade socioparticipativa aleatória”. Num primeiro momento, a lógica do sorteio pode parecer que levaria a uma representatividade mais justa em face da aleatoriedade e igualdade de condições de participação entre os integrantes. Porém, deve-se considerar que a aleatoriedade do sorteio não gera necessariamente a uma adequada representatividade para os fins a que se destina. Evidenciando o problema gerado já no primeiro sorteio realizado, a matéria jornalística do “O Globo” por Grandelle (2019) revelou que as quatro entidades da sociedade civil selecionadas nem sequer sabiam que estavam concorrendo, sendo que uma delas (Associação Terceira Via – SP) não tinha interesse e outra (Centro de Estudos e Pesquisas Para o Desenvolvimento do Extremo Sul da Bahia – CEPEDDES) estava inativa.

Em relação ao mandato das entidades ambientalistas regionais e nacionais, antes o regimento interno do Conama (Portaria MMA n. 452/2011) previa no art. 4º dois anos de mandato para as entidades eleitas (BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2011). Através do art. 5º, §8º do Decreto n. 9.806/2019 o período foi reduzido para um ano. Em 2019 o foi editado novo regimento interno (Portaria MMA n. 630/2019), que seguindo o Decreto, previu o mandato de um ano no seu art. 3º, §4º (BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2019). Registre-se que o mandato destes primeiros conselheiros foram prorrogados pelo governo de Jair Bolsonaro até a data de 22 de março de 2021 pelo Decreto n. 10.483/2020.

No tocante à presidência do Conama não houve alteração, continua sendo presidido de modo fixo pelo Ministro de Estado do Meio Ambiente, nos termos do art. 5º, I, do Decreto n. 99.274/1990. O voto de qualidade do presidente do Conama estava previsto no regimento interno anterior (Portaria MMA n. 452/2011) em seu art. 6º (BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2011), e o novo regimento interno (Portaria MMA n. 630/2019) continuou prevendo esse poder no art. 5º (BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2019).

Com o 9.806/2019 também não houveram alterações na possibilidade de criação de subcolegiados, comissões, grupos de trabalho etc. Continua havendo a possibilidade em face do art. 4º do Decreto n. 99.274/1990.

Em relação à frequência das reuniões ordinárias do plenário, no caso do Conama ela não foi reduzida, na medida em que foi mantido o art. 6º do Decreto n. 99.274/1990.

Outra alteração foi a redução dos conselheiros sem direito a voto. De fato, relação a previsão da participação do Ministério Público Federal foi mantida, estando presente tanto no art. 5º, §1º, I, do Decreto n. 99.274/1990, como também após as modificações realizadas pelo Decreto n. 9.939/2019, com previsão atualmente no art. 5º, §12. Registre-se que esse membro será designado pelo Ministro do Meio Ambiente, conforme o art. 5º, §2º. Por outro lado, o Ministério Público dos Estados e a Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias da Câmara dos Deputados, que tinham assentos na redação anterior do art. 5º, §1º, II e III do Decreto n. 99.274/1990, perderam os seus assentos ao serem revogados pelo Decreto n. 9.806/2019.

No que diz respeito à disponibilização de recursos para arcar com indenizações de deslocamentos dos conselheiros, em regra, segue válida a redação do art. 6º, §4º do Decreto n. 99.274/1990, por conta da qual se considerava que a atuação como conselheiro era um serviço público relevante e não remunerado, de modo que os próprios conselheiros e suas organizações que deveriam realizar o custeio. A exceção para representantes da sociedade civil, que podem ter as indenizações pagas pelo Ministério do Meio Ambiente, continua existindo no art. 6º, §5º do Decreto n. 99.274/1990, tal qual anteriormente, em que pese a redação do dispositivo foi alterada pelo Decreto n. 9.806/2019 para adequar a já mencionada redução do número de membros.

O Decreto n. 9.806/2019 foi objeto da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 623 ajuizada pela Procuradoria Geral da República. Após mais de um ano sem análise do pedido da medida cautelar requerida e as alterações realizadas pelo Decreto terem sido implementadas, o STF pautou o julgamento da demanda. A relatora, ministra Rosa Weber votou para reconhecer a ofensa à Constituição pelo referido ato normativo, sendo acompanhada pelos ministros Edson Fachin, Alexandre de Moraes e Marco Aurélio. Em 29 de maio de 2021 o ministro Nunes Marques pediu vista e o julgamento foi interrompido novamente (BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2021b).

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

O Conanda é um conselho gestor de políticas públicas que está previsto no art. 88 do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA (Lei n. 8.069/1990), na Lei n. 8.242/1991, e foi regulamentado por diversos decretos, sendo que o último havia sido o Decreto n. 9.579/2018. O governo de Jair Bolsonaro editou o Decreto n. 10.003/2019, alterando a composição e o funcionamento deste conselho. Diante disto, a literatura vem relatando o enfraquecimento do poder de atuação do Conanda por meio desse decreto (DANTAS, CIFALI e SALMERON, 2020; OLIVEIRA, 2019a; AUAD, 2019).

Segundo a redação do art. 76 do Decreto n. 9.579/2018, o Conanda tinha “por finalidade elaborar normas gerais para a formulação e implementação da política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente (...)”. Com a nova redação dada pelo Decreto n. 10.003/2019 ao art. 76, no dispositivo passou a ser previsto apenas como um conselho integrante do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos.

A composição do Conanda foi reduzida amplamente. Antes, na redação do art. 78 Decreto n. 9.579/2018, o colegiado era composto por 28 membros. Com a mudança operada durante o governo de Jair Bolsonaro com o Decreto n. 10.003/2019, no referido dispositivo o colegiado passou a contar com 18 membros.

No tocante às entidades da sociedade civil que compõem o Conanda, enquanto anteriormente, no art. 78, II do Decreto n. 9.579/2018, a exigência era que fizessem parte da sociedade civil, com a mudança de redação realizada pelo Decreto n. 10.003/2019, a partir do art. 78, VII, passou a ser necessário que fossem entidades de âmbito nacional.

Já a seleção dessas entidades da sociedade civil, anteriormente no art. 79 do Decreto n. 9.579/2018 o procedimento se dava através de assembleia específica, e com a mudança na redação do mesmo dispositivo realizada pelo Decreto n. 10.003/2019, passou a ser através de processo seletivo organizado pelo Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Na prática, quem passa a ditar a escolha das entidades é o Governo Federal.

Outra alteração se deu na possibilidade de recondução das entidades da sociedade civil nos assentos do conselho, haja vista que antes no art. 79, §4º do

Decreto n. 9.579/2018 era possível uma vez, desde que obedecido novo processo eleitoral. Após o Decreto n. 10.003/2019 foi vedada essa possibilidade pelo art. 78, §3º.

Em caso de empate nas deliberações realizadas pelo colegiado, o Conanda passou a contar com o voto de qualidade do seu respectivo presidente com art. 80, §2º do Decreto n. 10.003/2019. Antes, o presidente do Conanda era eleito através de procedimento estabelecido no regimento interno, conforme o art. 81 do Decreto n. 9.579/2018. Esse procedimento, de acordo com o art. 26, §1º do regimento interno vigente até então (Resolução n. 217/2018), ocorria por voto da maioria simples do Plenário (BRASIL. MINISTÉRIO DOS DIREITOS HUMANOS, 2018). Com a mudança perpetrada no referido art. 81 pelo Decreto n. 10.003/2019, na prática passou a ser de escolha unilateral do Presidente da República dentre os membros que o compõem.

Apesar de o Decreto n. 10.003/2019 ter inserido no art. 84 a possibilidade de criação de grupos de trabalho pelo Conanda, assim como já havia anteriormente na redação original do Decreto n. 9.579/2018, foram impostas uma série de exigências e limitações no art. 85 pelo Decreto n. 10.003/2019 quanto à duração (até um ano), quantidade de membros (máximo de cinco) e de comissões temáticas (três ao mesmo tempo).

A periodicidade das reuniões ordinárias do Conanda também foi reduzida. No último regimento interno elaborado (Resolução n. 217/2018) constava no art. 14 que haveriam reuniões mensais do plenário (BRASIL. MINISTÉRIO DOS DIREITOS HUMANOS, 2018), e com a alteração realizada pelo Decreto n. 10.003/2019 no art. 80 se tornaram a cada três meses.

Outra ação em prejuízo à livre ocorreu com a eliminação da possibilidade de o Estado arcar com as despesas dos deslocamentos dos membros para as reuniões. Enquanto no art. 86 do Decreto n. 9.579/2018 havia a possibilidade, o Decreto n. 10.003/2019 incluiu o art. 80, §3º, pelo qual os membros que estiverem fora do Distrito Federal deverão participar por videoconferência.

Uma das medidas que mais chamam a atenção foi a (tentativa) de dispensa de todos os membros do Conanda pelo art. 2º do Decreto n. 10.003/2019, o que fora suspenso por decisão do STF na ADPF n. 622, conforme será detalhado em seguida.

Além disso, no relatório divulgado pelo Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH) a partir de consultas de conselhos atingidos pelo Decreto n. 9.759/2019, o Conanda apontou diversas medidas que caminham no sentido de dificultar o

funcionamento, como a limitação da dotação orçamentária, contingenciamento de recursos e ausência de transparência acerca da disponibilidade de verbas, o planejamento com as temáticas para 2019-2020 não fora o mesmo elaborado pelas comissões, houve a extinção de cargos técnicos etc. (CNDH, 2019, p. 6-7).

Diante desse Decreto a PGR ajuizou a ADPF n. 622. Após ter sido concedida medida cautelar pelo Min. Roberto Barroso, no julgamento definitivo do processo – já transitado em julgado – o STF declarou, além da inconstitucionalidade do art. 2º do 10.003/2019, também julgou que ofende a Constituição os artigos 79, 80 caput e §3º, e 81 do Decreto nº 9.579/2018, os quais haviam sido inseridos pelo art. 1º do Decreto nº 10.003/2019 (BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2021a). Assim, conforme constou no acórdão, foi restabelecido:

(i) o mandato dos antigos conselheiros até o seu termo final; (ii) a eleição dos representantes das entidades da sociedade civil em assembleia específica, disciplinada pelo Regimento Interno do Conanda; (iii) a realização de reuniões mensais pelo órgão; (iv) o custeio do deslocamento dos conselheiros que não residem no Distrito Federal; e (v) a eleição do Presidente do Conanda por seus pares, na forma prevista em seu Regimento Interno (BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2021a).

Além disso, houveram alguns pedidos não foram acolhidos pela Suprema Corte, seja por questões de segurança jurídica, seja por não entender que nesses casos a Constituição estaria sendo violada, descritos a seguir:

Por fim, o Tribunal deixa de acolher o pedido quanto: (i) à redução paritária do número de representantes do Poder Público e da sociedade civil, que valerá, contudo, apenas a partir do início dos novos mandatos (não há que se falar, portanto, em repristinação do art. 79, § 3º, do Decreto nº 9.579/2018); (ii) ao voto de qualidade do Presidente do Conanda; e (iii) à impossibilidade de recondução de representantes da sociedade civil (BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2021a).

Comparando a atuação do STF em relação às modificações realizadas no Conanda (ADPF n. 622) e no Conama (ADPF n. 623) – mencionado no tópico anterior –, observa-se que no primeiro caso a resposta foi mais rápida e efetiva diante das alterações do conselho, isso desde o início com a concessão da medida cautelar.

3.3.3 Conselho nacional dos Direitos da Pessoa Idosa (CNDI)

O CNDI é um conselho gestor criado pela Lei n. 8.842/1994, mencionado no Estatuto do Idoso (Lei n. 10.741/2003), e instituído por decretos como o de n. 4.227/2002 e o de n. 5.109/2004. O governo de Jair Bolsonaro editou o Decreto n. 9.893/2019 alterando a composição e o funcionamento do CNDI.

Um dos aspectos que foram alterados foi a redução numérica da composição dos assentos do colegiado. Segundo o art. 3º do Decreto n. 5.109/2004 o CNDI era composto por 28 conselheiros, e passou a ser 6 com vigência art. 3º do Decreto n. 9.893/2019. Dentre os conselheiros representantes da sociedade civil, enquanto o art. 3º, II, do Decreto n. 5.109/2004 previa que CNDI era composto por 14 membros, com a vigência do art. 3º, IV, do Decreto n. 9.893/2019 passou a ser de 3 membros. Recentemente, o governo de Jair Bolsonaro editou o Decreto n. 10.643/2021, e a redação do o art. 3º e demais incisos do Decreto n. 9.893/2019 passou a constar que o CNDI terá 12 conselheiros, sendo 6 destes do Governo Federal e 6 da sociedade civil.

A elaboração do regimento interno do CNDI anteriormente era realizado pelo próprio colegiado, conforme o art. 2º, VIII do Decreto n. 5.109/2004, e segundo o art. 3º, §4º o procedimento se dava através de resolução. A partir do governo de Jair Bolsonaro, o art. 2º, §1º do Decreto n. 9.893/2019 previu que na criação e nas alterações do regimento interno será necessário obter aprovação do Ministro de Estado da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Recentemente, o art. 2º do Decreto n. 10.643/2021 reforçou a necessidade de aprovação do regimento interno pelo Ministério e conferiu prazo para elaboração.

Em relação à instituição de comissões e grupos especializados no CNDI, anteriormente no Decreto n. 5.109/2004 havia previsão expressa dessa possibilidade no art. 5º, enquanto o Decreto n. 9.893/2019 se omitiu a respeito. Assim, ao se adotar uma interpretação baseada no princípio da legalidade, atualmente não seria possível a criação desses grupos no CNDI.

O mandato dos conselheiros representantes de entidades da sociedade civil, tal qual previa o Decreto n. 5.109/2004 no art. 3º, §4º, foi mantido no prazo de dois anos pelo Decreto n. 9.893/2019 em dispositivo na mesma localização topográfica (art. 3º, §4º). Quanto à possibilidade de recondução dos conselheiros, inicialmente o

citado dispositivo do Decreto n. 9.893/2019 não permitia, porém, a redação foi alterada pelo Decreto n. 10.643/2021, tornando possível que haja uma recondução.

Além disso, as eleições para escolha das entidades representantes da sociedade civil foram alteradas. Antes, na vigência do art. 4º, §2º do Decreto n. 5.109/2004 era previsto que o procedimento eleitoral seria disciplinado pelo regimento interno do CNDI, podendo inclusive – para o controle da lisura do processo – ser fiscalizado pelo Ministério Público Federal (MPF), conforme previa o art. 4º, §4º. Porém, com o Decreto n. 9.893/2019 e seu art. 3º, §2º, a escolha passou a ocorrer por meio de um processo seletivo público organizado pelo Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos.

No Decreto n. 5.109/2004 não existia previsão expressa acerca do voto de qualidade no CNDI, mas ela se encontrava no art. 37, parágrafo único do regimento interno (Resolução n. 18/2012), de modo que em caso de empate nas deliberações o presidente do conselho teria esse poder. Com o art. 5º, §4º do Decreto n. 9.893/2019 passou a existir expressamente. Tendo em vista que, conforme o art. 3º, I do Decreto n. 9.893/2019, a presidência do CNDI será ocupada pelo Secretário Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, na prática o Governo Federal terá o voto final num conselho cuja composição é paritária. Antes dessa mudança, o art. 2º, VIII, do Decreto n. 5.109/2004 previa que a escolha do Presidente era definida pelo regimento interno. No último regimento que havia sido aprovado (Resolução n. 18/2012), estava definido no art. 7º, §1º que a eleição do Presidente devia sua realização por eleição do Plenário em maioria simples (BRASIL. CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DO IDOSO, 2012).

Relativamente à regularidade das reuniões ordinárias do CNDI, houve um aumento do tempo entre elas. Na vigência do Decreto n. 5.109/2004, o art. 12 previa que o plenário do CNDI deveria se reunir a cada bimestre, enquanto o Decreto n. 9.893/2019 passou a prever no art. 6º que as reuniões passam a ocorrer trimestralmente.

Seguindo aquilo que fora disciplinado pelo Decreto n. 9.759/2019, não há mais possibilidade do custeio do deslocamento dos conselheiros que não possuem domicílio no Distrito Federal. Ao tempo do Decreto n. 5.109/2004 havia previsão específica no art. 9º de que o seria possível e ficaria a cargo da Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República. Já com o Decreto n. 9.893/2019,

o art. 6º, §5º prescreve que a participação daqueles conselheiros que não estiverem no Distrito Federal deverá ocorrer por videoconferência.

Em relatório divulgado pelo Conselho Nacional de Direitos Humanos a partir de consultas de conselhos atingidos pelo Decreto n. 9.759/2019, representantes do CNDI argumentaram o conselho perdeu a capacidade de exercer o controle social acerca da Política Nacional do Idoso, haja vista as alterações realizadas, as poucas reuniões e unificação dos representantes do poder público apenas no Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (CNDH, 2019, p. 10).

As alterações realizadas pelo Decreto n. 9.893/2019 no CNDI foram levadas ao STF por uma conselheira através da Reclamação n. 36.688/DF, sob alegação de que o ato normativo estaria violando a decisão da Medida Cautelar na ADI n. 6121. No julgamento o relator, Min. Alexandre de Moraes, fez a distinção entre os casos, argumentando que no decreto que disciplinou o CNDI não houve a extinção tal qual o precedente invocado, o que seria um requisito para a utilização da reclamação perante a Corte. O Min. Edson Fachin foi o único voto vencido, adotando o argumento de que a decisão da Medida Cautelar na ADI n. 6121 impediria também a desnaturação de um conselho com assento em lei (BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2019a).

3.3.4 Conselho Nacional de Combate à Discriminação (CNCD)

O CNCD, a princípio, era um conselho gestor que tinha como foco de atuação a construção e controle das políticas públicas voltadas à comunidade LGBT. Foi previsto inicialmente pela Lei n. 9.649/1998, instituído e estruturado por diversos Decretos como o n. 3.952/2001, n. 5.397/2005 e, o último até então havia sido Decreto n. 7.388/2010 (CNDH, 2019, p. 3).

O governo de Jair Bolsonaro editou o Decreto n. 9.883/2019, revogando o então Decreto n. 7.388/2010 e modificando de maneira ampla a composição e o funcionamento do CNCD. Houve até mesmo mudança do respectivo foco de atuação, que deixou de ser a população LGBT (ALMEIDA e ROSA, 2020), configurando uma descaracterização do conselho.

À vista disso, Almeida e Rosa (2020, p. 13) afirmam que o Decreto n. 9.883/2019 transpõe de maneira drástica a arquitetura anteriormente estabelecida,

não há nenhuma referência às pessoas LGBT na norma. A conclusão dos autores é de que o conselho não mais cuida desse grupo específico, e sim de maneira geral de minorias discriminadas. Além disso, é retirada a expressão de que o CNCD tem natureza deliberativa, que antes constava no art. 1º do Decreto n. 7.388/2010, passando a estabelecer no art. 1º do Decreto n. 9.883/2019 que se trata de um conselho responsável por “consulta, assessoramento, estudo, articulação e colaboração [...]”, portanto, características eminentemente de um conselho consultivo.

Dentre outras medidas, a partir do novo regulamento houve a redução na composição numérica do CNCD, diminuindo o número de conselheiros de 30, conforme previa o art. 3º do Decreto n. 7.388/2010, para apenas 7, segundo a previsão do art. 3º do Decreto n. 9.883/2019.

Na vigência do Decreto n. 7.388/2010 o Governo Federal e a sociedade civil possuíam 15 conselheiros cada. A partir do Decreto n. 9.883/2019 o Governo Federal passou a ter 4 membros e a sociedade civil 3 membros. Assim, a consequência lógica é que o Poder Executivo passou a controlar o CNCD.

Além da redução no número de conselheiros e na proporcionalidade da composição do conselho, o Decreto n. 9.883/2019 no inciso III do art. 3º apenas menciona que o CNCD será composto por “três representantes da sociedade civil”, excluindo a previsão anterior de que estes representantes da sociedade civil – isto é, de entidades, comunidade científica, de classe, de natureza sindical etc. – deveriam estar vinculados a proteção dos direitos da comunidade LGBT, conforme o inciso II do art. 3º do Decreto n. 7.388/2010.

Quanto ao procedimento para definição do regimento interno, antes a aprovação se dava apenas pelo CNCD em assembleia, segundo previa o art. 12 do Decreto n. 7.388/2010. Com o Decreto n. 9.883/2019 no art. 9º e seu parágrafo único passou a haver a exigência de que o regimento interno e suas alterações seja submetido à concordância do Ministro de Estado da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, o qual inclusive deverá editar o regimento provisório até que fosse publicado o definitivo.

No Decreto n. 9.883/2019 foi mantida no art. 3º, III, §5º a duração de 2 anos dos mandatos dos conselheiros da sociedade civil, a qual também já havia no Decreto n. 7.388/2010 em seu art. 3º. A diferença é que antes havia previsão expressa da possibilidade de recondução dos conselheiros do CNCD e agora não há mais.

Em relação à escolha dos membros da sociedade civil para participar do colegiado, enquanto ao tempo do Decreto n. 7.388/2010 o art. 4º previa que o edital do processo seletivo seria elaborado pelo próprio CNCD, com a emergência do Decreto n. 9.883/2019 o seu art. 3º, III, §6º dispôs que este será criado por representantes escolhidos pelo Ministro de Estado da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos.

Ainda, no Decreto n. 7.388/2010 a regra do art. 3º, II, §1º enunciava a participação sem direito a voto de representantes do Ministério Público Federal (MPF), do Ministério Público do Trabalho (MPT), da Magistratura Federal e da Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados. De outro lado, o Decreto n. 9.883/2019 se omitiu nesse sentido e essas entidades perderam, portanto, a representação.

O voto de qualidade em caso de empate nas deliberações já estava previsto no Decreto n. 7.388/2010 em seu art. 8º, §3º, e continua existindo no Decreto n. 9.883/2019, agora no art. 5º, §3º. Todavia, uma alteração que impacta diretamente no procedimento é o exercício da presidência do CNCD, cargo o qual terá direito a exercitar o voto de qualidade. A presidência era eleita de maneira alternada entre o poder público e a sociedade civil anteriormente no Decreto n. 7.388/2010 em seu art. 5º, e passou a ser tão somente do Ministro de Estado da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos com o Decreto n. 9.883/2019 em seu art. 3º, III, §2º.

As reuniões ordinárias no CNCD eram previstas a cada bimestre, conforme previa o regimento interno anterior (Resolução n. 27/2018) em seu art. 36 (BRASIL. MINISTÉRIO DOS DIREITOS HUMANOS, 2018). Já o Decreto n. 9.883/2019 passou a prever no art. 5º que as reuniões serão a cada trimestre.

Relativamente à possibilidade de criação de grupos e comissões temáticas no CNCD, na vigência do Decreto n. 7.388/2010 era possível a partir do art. 9º, o que se manteve no Decreto n. 9.883/2019 no art. 6º. A diferença ocorre com as diversas limitações estabelecidas no art. 7º e incisos deste último decreto, acerca do número de membros (limitado a 5), no período de duração (caráter temporário e duração até um não) e na quantidade de grupos existentes simultaneamente (no máximo três).

Por fim, não havia previsão no Decreto n. 7.388/2010 acerca do custeio do deslocamento dos conselheiros para as reuniões. Já o Decreto n. 9.883/2019, no seu art. 8º, estabeleceu que os conselheiros que não se encontrarem no Distrito Federal deverão participar através de videoconferência.

3.3.5 Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas (Conad)

O Conad foi inicialmente criado pelo Decreto n. 3.696/2000, e posteriormente reformulado pelo Decreto n. 5.912/2006. O governo de Jair Bolsonaro editou o Decreto n. 9.926/2019 alterando a estrutura e o funcionamento do Conad em prejuízo da participação de diferentes organizações sociais, conforme vem relatando a literatura (COELHO, 2019; OLIVEIRA, 2019b; FRANCESCHINELLI, MAUÉS e LEINER, 2021; MORAIS, SILVA e FROTA, 2021, p. 234-235).

Uma primeira alteração foi a redução do número de assentos do Conad, diminuindo de 30 conselheiros conforme previa o art. 5º do Decreto n. 5.912/2006, para 14 com o art. 3º do Decreto n. 9.926/2019. É emblemática com a mudança a perda de assentos no Conad de diversas entidades técnicas – inclusive da administração indireta como os conselhos profissionais – e também entidades da sociedade civil, como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Conselho Federal de Medicina (CFM), Conselho Federal de Psicologia (CFP), Conselho Federal de Serviço Social (CFESS), Conselho Federal de Enfermagem (COFEN), Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) e União Nacional dos Estudantes (UNE). Logo, na reformulação do Conad diversas organizações sociais foram deixadas de fora, impossibilitando um debate plural na questão das drogas¹².

Outra questão prejudicial a participação é que antes do Decreto n. 5.912/2006 a regra do art. 6º estabelecia o mandato de 2 anos para os conselheiros, permitida uma recondução. O Decreto n. 9.926/2019 revogou o dispositivo e não previu nada acerca do período de mandato e da possibilidade de recondução, o que pode ter ocorrido pelo fato passar a ser composto apenas por conselheiros do setor público federal e estadual.

A participação de representantes das entidades da Federação no Conad foi alterada. No Decreto n. 5.912/2006 o art. 5º, V garantia assentos para os conselhos estaduais sobre drogas (indicados pelo Presidente do Conad). Com o art. 3º, VI e VII do Decreto n. 9.926/2019 a composição passou a se dar tanto por representantes dos

¹² Vale lembrar que conforme Figueiredo e Quadros (2021, p. 70), a política criminal de drogas brasileira é transgressora de direitos fundamentais consagrados na Constituição Federal.

referidos conselhos estaduais como também de órgãos estaduais de políticas sobre drogas.

Também foi realizada outra alteração com relação à omissão do convite ao Ministério Público Federal (MPF) para participar como observador sem direito a voto, que estava previsto no art. 11, parágrafo único do Decreto n. 5.912/2006. Não há qualquer previsão semelhante no Decreto n. 9.926/2019.

O voto de qualidade do Presidente do Conad em caso de empate nas deliberações, existente ao tempo do Decreto n. 5.912/2006 em seu art. 9º – na época presidido pelo Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República conforme o art. 5º, I do mesmo decreto – permaneceu também no Decreto n. 9.926/2019 em seu art. 4º, §3º. Atualmente, segundo o art. 3º, I, do Decreto n. 9.926/2019, a presidência do Conad (por decorrência, a possibilidade de utilização do voto de qualidade) cabe ao Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública.

Na vigência do Decreto n. 5.912/2006 era permitido no art. 11 que o Presidente do Conad instituisse grupos técnicos. A alteração realizada pelo Decreto n. 9.926/2019, por sua vez, vedou completamente a possibilidade de criação de subcolegiados no art. 12.

Anteriormente não havia previsão no Decreto n. 5.912/2006 de frequência das reuniões ordinárias, mas no regimento interno anterior (Portaria n. 473/2014) constava no art. 14, I que seriam quatro reuniões anuais (BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2014). Com o Decreto n. 9.926/2019 passou a constar no art. 4º que estas se darão a cada semestre. Assim, houve uma redução na quantidade de reuniões previstas.

Uma das questões mais relevantes a serem destacadas no Conad realizadas pelo governo de Jair Bolsonaro foi a vedação da divulgação das deliberações em curso, salvo com autorização do Ministro da Justiça, nos termos do art. 11 do Decreto n. 9.926/2019. Vale destacar: o acesso à informação (tempestiva) é um dos requisitos fundamentais para uma participação efetiva e para o controle social nas decisões.

Diante das alterações do Conad pelo Decreto n. 9.926/2019, em janeiro de 2021 o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) ajuizou a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 6.659. Os dispositivos questionados do Decreto n. 9.926/2019 foram os artigos 3º (composição do Conad) e 14, I (que revoga dispositivos do Decreto n. 5.912/06). Atualmente as partes estão se manifestando e ainda não foi analisado o pedido cautelar de suspensão da eficácia dos dispositivos questionados (BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2021c).

3.4 Aproximações entre as ações legais, os abusos e as omissões conferidas no governo de Jair Bolsonaro em relação aos conselhos gestores

A partir de um balanço e buscando sistematizar as principais informações apresentadas nos tópicos anteriores, é possível identificar inicialmente que através de uma série de atos normativos o governo de Jair Bolsonaro buscou extinguir e interferir na autonomia dos conselhos gestores.

A extinção desses conselhos realizadas por atos normativos editados pelo Presidente da República teve um marco importante pelo Decreto n. 9.759/2019, depois formalizada por atos como, por exemplo, o Decreto n. 9.784/2019 – no qual foi extinto, dentre outros conselhos, a Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (CNAPO).

No caso da extinção dos conselhos o STF atuou no sentido de corrigir a violação de poderes na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6121, ao impedir que fossem extinguidos aqueles com assento em Lei em sentido formal. De outro lado, ao menos liminarmente a Corte não aderiu a tese de que a extinção indiscriminada além dos previstos na lei violaria os preceitos e o espírito participativo e democratizante emanado da Constituição Federal de 1988.

Ademais, a pesquisa evidenciou que, através do exercício da competência normativa do Presidente da República, tem sido editados uma série de decretos que, a pretexto de reorganizar individualmente os conselhos gestores, aparelharam, descaracterizaram e reduziram a participação popular nesses instrumentos. Nesses conselhos analisados, apenas em relação ao Conanda (na ADPF n. 622) o controle do STF foi consideravelmente mais eficaz e rápido pela concessão da medida cautelar e já ter-se realizado o julgamento definitivo.

Através de análise comparativa com o decreto regulamentador imediatamente precedente, pode-se extrair que:

1) houve a redução no número de representantes nos assentos do conselho. No Conanda e no CNDI a redução se deu de maneira proporcional entre Estado e sociedade civil – o que para o STF no julgamento da ADPF n. 622 não haveria ofensa à Constituição (BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2021a, p. 11). Por sua vez, no Conama, CNCD e Conad a sociedade civil perdeu proporcionalmente assentos.

2) ocorreu a alteração dos procedimentos eletivos das entidades representativas da sociedade civil, que deixaram de ocorrer por meio de processos eleitorais internos e passaram a ocorrer, tanto via sorteio no caso do Conama, quanto através de procedimentos seletivos elaborados e com critérios definidos pelo Ministério da Mulher da Família e dos Direitos Humanos (MDH) no Conanda, CNDI, CNCD. O Conad, por ter se tornando um conselho governamental não há previsão. Posteriormente, o STF restituiu o modelo anterior no caso do Conanda (BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2021a).

3) o tempo de mandato dos representantes da sociedade civil foi reduzido no Conama, dentre os conselhos analisados, com a redução do prazo previsto de dois anos para apenas um. Nos casos do Conanda, CNDI e CNCD foi mantido. Novamente, como o Conad passou a constar apenas com representantes governamentais esta questão não está prevista.

4) a possibilidade de recondução dos representantes da sociedade civil foi retirada no Conanda e no CNCD. No CNDI inicialmente também tinha se eliminado a previsão, mas foi novamente modificado tornando possível uma recondução. No Conama e no Conad não se tem menções a respeito. Registre-se que nesse caso, especificamente em relação ao Conanda, o STF não vislumbrou ofensa à Constituição (BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2021a).

5) nos casos do CNDI e no CNCD os respectivos regimentos internos deixaram de poder ser elaborados pelo próprio conselho e passou a haver a necessidade de aprovação do Ministro do Estado da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MDH). No CNCD inclusive o MDH deveria editar o regimento provisório até a aprovação de um definitivo. No caso do Conama, Conanda e Conad, cada um é responsável por elaborar o próprio regimento interno. Como apontou Benhabib (2007, p. 51) para que uma deliberação resulte efetiva é preciso que todos possam questionar os pontos do debate e também do procedimento e o modo como é implementado. No caso dos conselhos gestores, envolve necessariamente a possibilidade de escolha e alteração do regimento interno.

6) a escolha do presidente do Conanda era definida pelo regimento interno e passou a ser escolha unilateral do Presidente da República, mas o STF determinou que o procedimento retornasse ao modelo anterior (BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2021a). No CNDI, em vez da definição da eleição pelo plenário conforme definido pelo regimento interno, passou a ser presidência fixa ocupada pelo Secretário

Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa do MDH; no CNCD, a presidência era anteriormente alternada entre os setores do Estado e da sociedade civil e passou a ser somente do Ministro titular do MDH. Por fim, no caso do Conama e do Conad, ambos continuaram sendo presididos por agentes estatais, no primeiro caso pelo Ministro de Estado do Meio Ambiente, e no segundo apenas passou do Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República para o Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública.

7) o voto de qualidade do presidente do conselho gestor em caso de empate passou a existir no Conanda, ponto que o STF considerou que não ofende a Constituição (BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2021a). No CNDI e no CNCD já estava previsto, embora agora haja mudança no sistema de eleição do presidente. Por fim, no Conama e no Conad o voto de qualidade se manteve apesar das alterações operadas pela atual gestão federal

8) houve impedimento ou restrições à criação de subcolegiados, Conanda e no CNCD passou a ser condicionada a uma série de limitações como, por exemplo, máximo de 5 de membros, duração de até um ano e com o limite 3 comissões ativas. No caso do CNDI antes havia expressamente a possibilidade e com as mudanças realizadas não há menções a respeito. Já no Conad houve vedação expressa acerca dessa possibilidade. Dentre os conselhos analisados, apenas no Conama a realização continua existindo sem essas novas limitações.

9) foram reduzidas as reuniões ordinárias no Conanda, no CNDI e no CNCD. No caso do Conanda, o STF na ADPF n. 622 restituiu o dever de que as reuniões ocorram mensalmente (BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2021a). No Conad passou-se de uma reunião ordinária a cada trimestre para uma a cada semestre. Por fim, no Conama não houve alterações nesse sentido.

10) no caso específico do CNCD, este conselho teve alterada a área de atuação, deixando de ter como foco principal a construção de políticas voltadas à comunidade LGBT.

11) houve a retirada da possibilidade de custeio dos assentos sem direito a voto no Conama, CNCD e no Conad. No primeiro foram retirados o Ministério Público Estadual e a Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias da Câmara dos Deputados. No segundo foram o MPF, MPT e da Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados. Já no terceira houve omissão em relação ao convite para o MPF agir na qualidade de observador.

12) houve a retirada de custeio de recursos para deslocamentos dos conselheiros. No Conanda, no CNDI e no CNCD não há previsão de pagamento dos deslocamentos para os membros que estiverem fora do Distrito Federal, os quais participariam por videoconferência. No que tange ao Conanda, o STF na ADPF n. 622 impôs que haja a indenização pelos custos do transporte (BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2021a). No Conama as organizações que possuem assento fixo realizam o custeio, já para as entidades ambientalistas continuou havendo previsão de pagamento de indenização pelo Ministério do Meio Ambiente. Por sua vez, o Conad passou a ser composto apenas por agentes governamentais, então as eventuais custas nesse sentido ficarão a cargo do respectivo ente político seguindo os regulares trâmites administrativos.

13) houve tentativa de dispensa de todos os membros do Conanda, o que foi impedido pelo STF, ao declarar inconstitucional o art. 2º do Decreto n. 10.003/2019 (BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2021a). Aqui vale mencionar que a interrupção de mandato acabou ocorrendo, segundo relatório do CNDH (2019, p. 24), na Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos (CEMPP) pelo Decreto de 31 de julho de 2019 do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos.

14) por fim, no Conad vedou-se da divulgação das deliberações em curso, salvo com autorização presidente do conselho. Vale lembrar que essa medida também foi adotada no caso do Conselho Nacional de Defesa do Consumidor (CNDI). O acesso à informação está relacionado a uma real e efetiva participação. A lógica é que se torna da discricionariedade dos representantes do Estado a divulgação dos debates.

3.5 Conclusões do capítulo

O objetivo específico neste capítulo foi compreender como se dá a complexa dinâmica nos atos jurídicos e políticos que, formalmente ocorrem a pretexto de realizar a reorganização da arquitetura participativa para obter maior eficiência na gestão estatal, mas que, na prática, resultam no esfacelamento dos conselhos gestores e de seu potencial deliberativo.

Parece importante ainda destacar as medidas adotadas pelo governo de Jair Bolsonaro em relação aos conselhos gestores que permaneceram vigentes, pois as

mudanças neles realizadas concretamente representam o enfraquecimento da participação da sociedade civil e, do outro lado da balança, o fortalecimento do poder do Estado. Como percebe Gohn (2011, p. 112), os conselhos tanto podem constituir valiosos mecanismos de democratização da gestão, como podem se tornar “estruturas burocráticas formais e/ou simples elos de transmissão de políticas sociais elaboradas por cúpulas”.

A atuação do STF nessa questão teve impacto na ADI n. 6121 em face do Decreto n. 9.759/2019, impedindo a Corte que houvesse a extinção indiscriminada de conselhos previstos em lei, sob os argumentos da violação da separação de poderes e do direito à participação democrática na gestão pública.

Após esses limites impostos pelo STF, a administração federal passou a promover alterações não mais para extinguindo os conselhos, mas esvaziando o potencial deliberativo, o que pode ser sistematizado no seguinte quadro:

Conselho gestor alterado	Conama	Co-nanda*	CNDI	CNCD	Conad
Redução no número de representantes nos assentos do conselho	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Redução desproporcional dos conselheiros em prejuízo da sociedade civil	Sim	Não	Não	Sim	Sim
Alteração dos procedimentos eletivos das entidades representativas da sociedade civil	Sim	Sim	Sim	Sim	Não se aplica
Tempo de mandato dos representantes da sociedade civil foi reduzido	Sim	Não	Não	Não	Não se aplica
Retirada da possibilidade de recondução dos representantes da sociedade civil	Não se aplica	Sim	Sim	Sim	Não se aplica
Regimentos internos deixaram de poder ser elaborados pelo próprio conselho e passaram a ser controlados por instância superior do Executivo	Não	Não	Sim	Sim	Não
Escolha do presidente do conselho é alterada reduzindo a autonomia de decisão do colegiado	Não	Sim	Sim	Sim	Não

Voto de qualidade do presidente do conselho em caso de empate nas deliberações	Já era previsto	Sim	Já era previsto	Já era previsto	Já era previsto
Impedimento ou restrições à criação de subcolegiados, grupos de trabalho	Não	Sim	Deixou de haver previsão a respeito	Sim	Sim
Redução das reuniões ordinárias	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
Modificação na área de atuação do conselho	Não	Não	Não	Sim	Não
Retirada dos assentos sem direito a voto	Sim	Não	Não	Sim	Sim
Retirada do custeio de deslocamentos dos conselheiros que não residem no Distrito Federal	Não	Sim	Sim	Sim	Não se aplica
Tentativa de dispensa dos membros do conselho em pleno mandato	Não	Sim	Não	Não	Não
Vedação da divulgação das deliberações em curso, salvo com autorização do presidente do conselho	Não	Não	Não	Não	Sim

Fonte: os autores

* Até o momento desta publicação o STF considerou inconstitucional parte das alterações referentes ao Conanda, conforme detalhado anteriormente.

Diante disso, até o momento atual a Corte apenas se manifestou de maneira definitiva em relação ao Conanda, no julgamento da ADPF n. 622 em março de 2021, referente às alterações realizadas do Decreto n. 10.003/2019. A Suprema Corte adotou no julgamento a tese de que “É inconstitucional [a] norma que, a pretexto de regulamentar, dificulta a participação da sociedade civil em conselhos deliberativos” (BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2021a). Apesar da tese fixada possuir caráter genérico, trata-se de uma decisão casuística, referente a um conselho específico, e não há indícios ainda se será irradiada e replicada em outros conselhos, que seguem com as alterações realizadas.

Quando se observa que as ações adotadas pelo governo de Jair Bolsonaro em relação aos conselhos gestores, que podem ser sintetizadas dentro de uma estratégia jurídica de suprimir e capturar politicamente essas instituições, a conclusão é de representa o enfraquecimento e até mesmo o retrocesso da democracia deliberativa.

A seguir será tratado acerca dessa conjuntura de ataques aos conselhos gestores a partir alguns aspectos: pela compreensão dos traços definidores do Estado Social e Democrático de Direito; de acordo com a limitação que esse modelo de Estado impõe na competência normativa do Poder Executivo ao reorganizar a estrutura administrativa; conforme o impacto gerado pelo neoliberalismo nos procedimentos e instituições deliberativas; e, por fim pela erosão das democracias contemporâneas e pelo conceito de legalismo autocrático, para a assim refletir se esses atos normativos se enquadram dentro desse conceito.

4 EROSÃO DEMOCRÁTICA E LEGALISMO AUTOCRÁTICO NOS CONSELHOS GESTORES: O ESTADO CONSTITUCIONAL COMO ENTE LIMITADOR DA DISCRICIONARIEDADE GOVERNAMENTAL

Como vimos até aqui, o presidente Jair Bolsonaro vem usando a sua competência normativa para a edição de atos normativos que resultam no desmonte e no aparelhamento dos conselhos gestores. De modo que é possível se falar que a utilização de instrumentos legais para fins de extinção e aparelhamento dessas instituições criam um déficit democrático e um óbice a realização do ideal de democratização da administração pública federal.

O retrocesso democrático oriundo desse contexto leva a refletir se esses decretos, que retiram a participação popular na tomada de decisões do Estado, podem ser considerados como uma das estratégias que caracterizam o chamado legalismo autocrático.

Grosso modo por esse termo se indica quando governantes adotam atos e estratégias jurídicas, as quais não se chocam diretamente com a ordem constitucional, mas que ao final a acabam fragilizando-a, conforme indicado – em direções distintas – por Corrales (2015), Scheppele (2018) e Freeman (2018).

Assim, este capítulo buscará: (a) investigar se nas medidas adotadas pelo governo há violação do princípio democrático, causando a erosão da democracia no seu viés constitucional; (b) saber se há limites impostos pelo Estado constitucional a medidas como as impostas pelo governo Bolsonaro sobre os conselhos gestores federais; (c) compreender se os atos adotados se estão relacionados dentro de uma lógica do capitalismo neoliberal; (d) responder ao questionamento: tais medidas do governo Bolsonaro configuram uma espécie de “legalismo autocrático”?

4.1 A democracia e os direitos fundamentais como pilares do Estado Constitucional

Quando governantes autocratas, para ampliar o seu poder, se utilizam de sua competência normativa para através da realização de reformas no sistema jurídico que resultem no desmonte e declínio democrático e dos direitos fundamentais – em

especial aqui o direito à participação –, tudo isso indica que os fundamentos do Estado Constitucional estão sendo enfraquecidos numa estratégia que pode ser configurada naquilo que parcela da doutrina considera como legalismo autocrático. Nesse tópico será explicitado acerca dessas bases desse modelo de Estado Constitucional, bem como a Constituição Federal de 1988 se enquadra nesse conceito.

Ao longo do século XX houve a transformação do Estado de Direito, especificamente na relação entre Estado e Sociedade nos direitos sociais e a democracia. No momento em que se constata a incapacidade do Estado Liberal corrigir as lacunas da desigualdade social há a chamada estadualização da sociedade, isto é, o Estado passa a intervir nas demandas sociais, estruturando a sociedade e suas condições existenciais. Paralelo a esse processo ocorre também o fenômeno da socialização do Estado, com manifestações e articulações da sociedade no Estado com objetivo de garantir o cumprimento de direitos sociais e políticos. A junção destes postulados conformam o chamado Estado Social (NOVAIS, 2006, p. 181-187).

O Estado Social, distinto dos Estados autoritários, confere além da participação da sociedade civil na tomada de decisões políticas, também o retorno das decisões à vontade democrática da população. Desse modo, há a caracterização do cidadão como participante na gestão estatal (NOVAIS, 2006, p. 190-192).

No Estado Social de Direito, a democracia política assume papel fundamental para a sua legitimidade. É no regime democrático que os direitos fundamentais são concretizados, a partir dos pressupostos do conteúdo da dignidade humana. Esse modelo de Estado é configurado por valores da autonomia privada e dos direitos fundamentais, tendo força motriz as bases comuns da democracia política, como, por exemplo, o sufrágio universal, o pluralismo partidário, o direito de oposição, a alternância de poder e a participação política. Logo, o Estado Social também pode ser considerado como Estado Democrático de Direito (NOVAIS, 2006, p. 207-209). Em resumo, na leitura de Novais (2006, p. 218) o Estado Social e Democrático de Direito se revela como “princípio estruturante da ordem constitucional das sociedades democráticas contemporâneas”.

Em paralelo, nas definições realizadas por Fioravanti (2004) e por Ferrajoli (2001), há a sistematização das categorias de Estado de Direito (Estado Legal) e Estado Constitucional.

O Estado de Direito para Fioravanti (2004, p. 26-27; 34-35) é forma política que foi predominante no século XIX e na metade inicial do século XX, tendo como uma característica a presença de uma Constituição liberal que consagrava o equilíbrio dos poderes. Esse modelo de Estado teve como critérios e princípios básicos a presunção de liberdade, a reserva de lei, a Constituição como garantia dos direitos, a reserva dos poderes, e o protagonismo da lei. Do mesmo modo, Ferrajoli (2001, p. 31-33) discorre sobre o Estado legal (Estado de Direito), definindo-o como aquele sistema em que os poderes são atribuídos por via legislativa e desenvolvidos com base nos procedimentos legais. O início ocorre com a formação do Estado Moderno, com a exclusividade da produção do direito e a independência em relação à justiça. A Ciência Jurídica é vista como uma disciplina que busca explicar o direito positivo, e a Jurisdição tem reduzida sua atuação apenas à aplicação da lei.

Já o Estado Constitucional para Fioravanti (2004, p. 28 e p. 37-40) é um modelo que emergiu a partir das Constituições democráticas do século XX, e possui como característica a recuperação da vocação pluralista e do protagonismo da jurisdição. Esse modelo se forma com a erosão da imagem da lei como expressão da vontade geral, dos movimentos constituintes e a formação de constituições, que, diferentes das liberais, não se restringiam estruturar o Estado e garantir os direitos individuais. A constituição democrática presente no Estado Constitucional visa conferir uma prática deliberativa e consensual na solução dos conflitos sociais, buscando proteger a totalidade da estrutura plural do corpo social de decisões políticas unilaterais e majoritárias. Nesse contexto, Ferrajoli (2001, p. 31-35) entende a categoria do Estado Constitucional como o sistema em que os poderes públicos também estão limitados ao aspecto material da Constituição. Ele inicia-se com as constituições rígidas do pós-Segunda Guerra. Na estrutura do direito, são alteradas as condições de validade das leis, que para além dos aspectos procedimentais, estão vinculadas também aos princípios e valores constitucionais. Ademais, a Jurisdição tem sua função alterada com a previsão do controle de constitucionalidade. Outro importante resultado é que com a ascensão dos princípios constitucionais emerge uma dimensão substancial, que diz respeito tanto à condição de validade normativa, quanto à esfera da democracia. Assim, as normas constitucionais são limitações aos poderes da maioria, e essas mesmas limitações são garantias contra o arbítrio.

Abrantes (2016, p. 134-135) destaca que a Constituição Federal de 1988 insere o Brasil como Estado Democrático de Direito e consagra os direitos fundamentais, de

modo que essas garantias ao serem irradiadas pelo sistema devem influenciar (e controlar) exercício do poder. Nesse sentido, afirma-se no contexto do constitucionalismo brasileiro que:

Assim, após ter passado pelas diversas fases históricas do Estado de Direito, [...] o Brasil se reconhece, hoje, um Estado Democrático de Direito, firmando-se em um sistema jurídico que pressupõe a submissão de todos ao que é estabelecido democraticamente pelo direito posto na sociedade. Nessa perspectiva, entende-se que cabe a esse direito não apenas estabelecer limitações ao exercício do poder, mas também assegurar direitos fundamentais e viabilizar uma maior participação dos cidadãos na própria construção do regime (ABRANTES, 2016, p. 136)

Com efeito, é possível compreender que tanto a partir da dimensão teórica do Estado Social e Democrático de Direito, também entendido como Estado Constitucional trata-se da entidade que advém de Constituições democráticas e que asseguram direitos fundamentais e a democracia, como no caso da Constituição Federal de 1988 (CF/88). Pode-se compreender que nesse tipo ideal de Estado os direitos fundamentais e a democracia são conceitos inerentes e pressupostos básicos, não podendo se falar que há Estado Constitucional sem um ou outro.

4.2 Os limites a discricionariedade governamental na organização da estrutura administrativa do Estado Constitucional

Para aferir se se aproxima do chamado legalismo autocrático e da erosão democrática a escolha ou tática político-jurídica de editar atos normativos que modifiquem o complexo jurídico de normas que dizem respeito aos conselhos gestores federais, a pesquisa dará num enfoque a partir da Teoria do Estado. Assim, após uma breve introdução acerca do poder normativo do Poder Executivo, analisa-se nesse tópico, a partir da configuração do Estado Constitucional traçado acima, se há a existência de limites à possibilidade de o Chefe do Poder Executivo regulamentar a estrutura e organização da administração pública, como o princípio democrático e os direitos fundamentais.

No presidencialismo brasileiro é constitucionalmente permitido ao Chefe do Poder Executivo editar atos normativos de natureza primária como as Medidas

Provisórias (art. 62, CF/1988) e as Leis Delegadas (art. 59 e art. 68, CF/1988), além de atos de natureza secundária como os decretos regulamentares, divididos na doutrina em regulamentos de execução e autônomos/organizatórios (ABRAHÃO, 2017, p. 55-74).

Na doutrina jurídica, os limites a essa competência normativa secundária do Poder Executivo são de ordem formal e material. No aspecto formal há três limites: (1) a competência, pela qual extrai-se da Constituição de 1988, no art. 84, IV e VI, o poder privativo do Presidente editar decretos de execução e organização – os demais órgãos da podem editar atos administrativos normativos, mas hierarquicamente inferiores aos decretos presidenciais; (2) a formalização do ato normativo, que se dá através de decreto; (3) a publicação para que haja eficácia perante terceiros (CLÈVE, 2014, p. 529-531). Em relação aos limites materiais, segundo a posição doutrinária de Clève (2014, p. 531-536) impera na ordem constitucional o princípio da universalidade da lei, de modo que não haveria tema que deve ser obrigatoriamente disciplinado por regulamentos (decretos). Além disso, os regulamentos que dizem respeito a organização e funcionamento da administração pública previsto no art. 84, VI, alínea “a”, da CF/88, seriam atos normativos secundários e privativos do Presidente da República, mas não poderiam ser considerados como regulamentos/decretos “autônomos”, porque não haveria a divisão de competência e o legislador não estaria impedido de tratar do tema. Assim, neste caso seriam regulamentos “de organização”. De maneira diversa, para Amaral Júnior (2009, p. 531-532 e p. 539), no caso da organização da administração pública prevista no art. 84, VI, alínea “a”, da CF/88, o único instrumento válido são os decretos autônomos. No entanto, caso sejam tratados por lei, a sanção presidencial prevista no processo legislativo convalidaria eventual vício.

Apesar de o voto majoritário ser um dos pilares essenciais da democracia, representando a opinião da maioria vencedora, ele não pode garantir que as decisões tomadas pelos representantes eleitos sejam necessariamente corretas, justas e racionais. No Estado Constitucional é imperioso que o governo não possa ignorar os direitos (fundamentais) das minorias. O constitucionalismo é uma teoria de limitação de poder dos governantes, que devem observar os direitos fundamentais (BARBOZA, 2007, p. 23-24).

Como afirma Novais (2014, p. 20-26), o governo num Estado Constitucional tão somente pode se dar nos limites estabelecidos na Constituição. A democracia

constitucional é aquela que possui restrições dos valores constitucionais, de modo que o governo não pode prescindir dos direitos constitucionalmente consagrados. Os limites do governo estão na Constituição, e a democracia constitucional pode ser considerada como Estado Social e Democrático de Direito. Para Barboza (2007, p. 50) os direitos fundamentais limitam materialmente os atos do governo com o objetivo de proteger a sociedade de abusos de maiorias que vençam em determinado momento.

Na da teoria dos direitos fundamentais, quando se pensa a partir de uma perspectiva objetiva, há uma eficácia dirigente no que diz respeito aos órgãos estatais. Esses direitos densificam normativamente os fundamentos para o desenho institucional do Estado. Observa-se, portanto, como pode haver a concretização de direitos fundamentais na organização da estrutura administrativa do Estado (SARLET, 2009, p. 146-151). Com efeito, pode-se considerar que os direitos fundamentais em alguma medida limitam a discricionariedade da atuação governamental no que tange ao cumprimento do dever organizacional.

Nessa leitura, segundo Quadros e Mazarotto (2020, p. 391, tradução nossa) a “discricionariedade não é um poder ilimitado do gestor de tomar decisões de forma indeterminada [...]”. Vale registrar o posicionamento de Pires (2021, p. 170), quando afirma que a integração da política e do direito pela discricionariedade administrativa pode possibilitar o seu uso por parte de políticos a fim de aos poucos rumar a um estado de exceção.

Pode-se exemplificar ideia da restrição da discricionariedade (no exercício dos atos administrativos normativos) pelos direitos fundamentais partir de Gavião Filho (2005, p. 91-92), o qual afirma que o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado não permite que sejam extintos órgãos ambientais integrantes da estrutura organizacional do Estado Constitucional, a não ser que sejam criados outros com eficácia protetiva ao ambiente análoga ou ainda mais elevada.

Como alerta Cardoso Jr. (2019, p. 151 e p. 154), há muitas questões que envolvem a relação entre estrutura organizacional administrativa do Estado e a efetiva aptidão e pretensão de construção de políticas públicas pelos governos, mas pode-se admitir que há aproximações entre elas, especialmente na análise do modelo/desenho da estrutura dos governos nos anos iniciais. A bibliografia que trata dessa temática aponta que “[...] há correlações positivas entre a organização das estruturas administrativas de governo, os arranjos institucionais e as capacidades estatais para

a formulação e implementação de políticas públicas [...]” (CARDOSO JR., 2019, p. 154). Nesse sentido, na análise de Cardoso Jr. (2019, p. 159-160), uma das principais mudanças na estrutura administrativa operada pelo Governo Bolsonaro é o “rebaixamento institucional” ou mesmo a “eliminação” dos conselhos gestores de políticas públicas.

Diante do exposto, é conferido o direito de governar ao líder democrática e legitimamente eleito pelo sistema eleitoral, mas esse direito não significa a liberdade para, em nome da legitimidade conferida pelo sistema, transgredir direitos fundamentais e o princípio democrático. Assim, a conclusão parcial é de que os valores fundantes do Estado Constitucional, quais sejam, direitos fundamentais e regime democrático impõe balizas na atuação do governante.

Observando que os limites impostos pelo Estado Constitucional estão sendo ultrapassados na reforma realizada nos conselhos gestores durante o governo Bolsonaro, conforme abordado no capítulo n. 3 deste trabalho, será feita nas próximas subseções a reflexão dessas ações a partir de uma lógica neoliberal, do fenômeno da erosão democrática e do conceito do legalismo autocrático.

4.3 A restrição da deliberação pelo capitalismo / neoliberalismo

O objetivo deste tópico é demonstrar que a política adotada no capitalismo neoliberal atua em prejuízo da deliberação e controle social operada nos conselhos gestores brasileiros. Assim sendo, busca-se compreender que a racionalidade adotada no sistema neoliberal – especialmente as vertentes ultra-autoritárias – ao limitar quaisquer resistências a esse modelo hegemônico, atua rumo ao enfraquecimento dos pilares básicos do Estado Constitucional (democracia e direitos fundamentais), de modo que o capitalismo em seu atual estágio neoliberal também está relacionado com a erosão das democracias e com o conceito do legalismo autocrático.

Conforme aponta Nancy Fraser (2020, p. 151-153), o capitalismo diminui a possibilidade de deliberação sobre as decisões políticas na sociedade, assim limitando a democracia. Nesse sistema os principais temas políticos passam a ser considerados como aspectos econômicos e devem ser conferidos às “forças do

mercado”, muitas vezes sob o argumento de que estão sob os limites de “leis econômicas naturais” que não podem ser alteradas. Ainda, essa captura atua em prejuízo da autonomia da sociedade, isto é, da capacidade dos cidadãos terem uma função ativa nas decisões públicas, o que resulta num enfraquecimento democrático.

A partir desse pensamento de Fraser é possível chegar a noção de que que é inerente ao capitalismo uma tendência a limitar a capacidade dos seres humanos estabelecerem as regras que regulam a vida em sociedade. Como afirma Valim (2017, p. 32-33), o neoliberalismo e a ordem democrática estão em polos opostos. De maneira semelhante, segundo Pires (2021, p. 83) há uma “contradição estrutural” entre neoliberalismo e democracia¹³.

O neoliberalismo adota a lógica do domínio dos mercados sobre a política, isto é, a política passa a ser estruturada e constituída a partir do mercado, e não o contrário, o qual predominava ao tempo do Estado de Bem-Estar Social. No neoliberalismo prepondera a privatização, desregulamentação, a responsabilização pessoal e um Estado Mínimo, em vez do dirigismo estatal em prol da redução das desigualdades e da deliberação social no Estado de Bem-Estar Social¹⁴. Nos Estados pós-coloniais o programa neoliberal foi imposto com a política da abertura comercial, da privatização de bens e serviços e a redução de gastos sociais (FRASER, 2009, p. 22).

Para Dardot e Laval (2016, p. 17) o neoliberalismo é uma racionalidade, isto é, um modelo que visa estabelecer além da atuação dos políticos, também a comportamento dos cidadãos. O princípio universal da concorrência é o fundamento básico para a governança dentro do modelo neoliberal. Nesse contexto, Casara (2020, p. 11-12) compreende a racionalidade neoliberal como a aceitação do ideal de

¹³ Segundo Nunes (2012, p. 54), o “[...] neoliberalismo é a expressão ideológica da hegemonia do capital financeiro sobre o capital produtivo, hegemonia construída e consolidada com base na ação do estado capitalista, porque, ao contrário de uma certa leitura que dele se faz, o neoliberalismo exige um forte *estado de classe* ao serviço dos objetivos do setor dominantes das classes dominantes, o capital financeiro”. Assim, como se observa a partir de Nunes, capitalismo e neoliberalismo são conceitos intrinsecamente relacionados.

¹⁴ Na leitura de Fraser (2009, p. 27-31) houve até mesmo a apropriação e transformação da crítica feminista pelo neoliberalismo. Enquanto ao tempo do Estado de Bem-Estar Social o feminismo tinha como objetivo conferir justiça social e empoderar a população, passou a ser utilizada para corroborar os pressupostos neoliberais da mercantilização e corte de gastos estatais. Nesse sentido, propõe que o movimento do feminismo postule por uma democracia com efetiva participação social, e, além disso, que a política volte a domar o mercado, e não o contrário. Com efeito, a proposta é que haja a busca pelo feminismo da mudança na estruturação do poder político para reforçá-lo, sujeitando, assim, a gestão burocrática a um avanço no poder de deliberação da sociedade.

desempenho da empresa em quaisquer relações existentes na sociedade, buscando o lucro, além de tornar os demais como concorrentes/inimigos. Dentro dessa lógica, não deve haver limites à busca por vantagens ao mercado, pois passam a ser compreendidos como resistências ao funcionamento do sistema, de modo que não se pode comover com o abuso de direitos e de limites democráticos.

A crise da democracia constitucional contemporânea e o enfraquecimento da função normativa do Direito são consequências dessa transformação nas relações entre a política e a economia, mais especificamente, da ineficácia da primeira diante do mercado financeiro. Nesse sentido, o sistema financeiro impõe, em seu favor, medidas antidemocráticas e antissociais aos Estados (FERRAJOLI, 2014, p. 137).

Essa relação entre a política e a economia prejudica a democracia política gerando descrédito na classe política, nos partidos e nas instituições representativas. Além disso, resta prejudicado o exercício de direitos consagrados pelo Estado de Direito, através de diversos abusos e tentativas de modificação da Constituição, dos limites entre os controles previstos e da imposição por governantes da soberania das maiorias políticas. Por fim, há o prejuízo da própria noção Estado Moderno como representante dos interesses públicos e com a política autônoma em relação à economia (FERRAJOLI, 2014, p. 143-144)

Ferrajoli (2014, p. 150-153) conceitua essa transformação operada pela ideologia neoliberal em sentido contrário aos direitos fundamentais e demais direitos advindos do Estado de Bem-Estar Social como *processo desconstituinte*, pelo qual é afetada a dimensão da democracia constitucional em uma série de atos que visam desconstitucionalizar (aspecto constitucional) e deslegalizar (aspecto legislativo) os direitos fundamentais e a potencialidade do direito regular as relações sociais.

Para Casara (2020, p. 19-24) o neoliberalismo ao buscar atender a lógica do mercado financeiro e do poder econômico tem como consequência gerar um outro tipo de Estado, que chama de “Estado Pós-Democrático”. Nesse modelo tem-se o esvaziamento da democracia participativa/deliberativa, pois em face do risco de que as escolhas populares sejam contrários aos interesses do mercado, não há concreta participação da sociedade nos processos decisórios estatais. Pelo fato de se chocarem contra esses interesses, também é reduzida a efetivação de direitos fundamentais. Com efeito, quando se assimila a corrosão da concepção participativa e deliberativa de democracia e o desamparo dos direitos fundamentais, chega-se a um “processo de desdemocratização”.

Compreendida a noção de que os direitos fundamentais e os processos deliberativos passam a ser impactados pelo capitalismo/neoliberalismo, cumpre nesse momento destacar que a política adotada pelo governo de Jair Bolsonaro é uma política neoliberal. Nesse sentido, tendo como base a análise da atuação do Presidente em questões relacionadas a pandemia da Covid-19, Fonseca e Silva (2020) apontam que a administração federal está relacionada a uma agenda neoliberal:

É assim que o governo de Jair Messias Bolsonaro atuou e vem atuando diante da crise pandêmica que assola o país. Sua visão política, como tentamos demonstrar neste artigo, é totalmente marcada por concepções neoliberais, que acabam operando em conjunto com um ideário profetista militante que a tudo relativiza em nome de uma pauta reacionária que se alimenta em negacionismos e conspiracionismos os mais diversos. O governo, desse modo, tem sua prática administrativa guiada por duas frentes principais de natureza neoliberal. Primeiro, pela via estrutural, com a pauta reformista abrangente instruída pelo discurso monofônico da austeridade fiscal, que se apresenta como elixir para a resolução de todos os impasses do país. Segundo, pela tentativa perene de imposição da lógica neoliberal do “empreendedor de si” na subjetividade dos indivíduos, dando-lhes a falsa sensação de autonomia, liberdade e inserção nas instâncias decisórias do ordenamento social (FONSECA e SILVA, 2020, p. 70-71)

A respeito das relações de Jair Bolsonaro com o neoliberalismo, convém destacar que enquanto deputado federal a agenda econômica não era o foco de sua atuação parlamentar, mas sim as pautas militares, a expansão do política criminal punitivista e as afrontas as minorias da sociedade. Todavia, já no período das eleições de 2018, Bolsonaro passa a se direcionar na defesa do neoliberalismo, embora de maneira vaga, pois rotineiramente direcionava essas questões à Paulo Guedes – economista neoliberal advindo da Universidade de Chicago, que trabalhou no governo neoliberal e autoritário de Pinochet no Chile –, o qual se tornaria posteriormente Ministro da Economia do Governo de Jair Bolsonaro (SOUZA NETO, 2020, p. 145-146).

Na leitura de Casara (2020, p. 54-55), embora o projeto do governo neoliberal de Jair Bolsonaro seja exibido com uma lógica de modernização, se trata de um neoliberalismo “ultra-autoritário”, fundado no acordo entre o poder econômico, práticas autoritárias e ideias conservadoras. Esse modelo ultra-autoritário evidencia a “plasticidade” e adaptação do neoliberalismo a diferentes contextos e ideologias, se distanciando em alguma medida do neoliberalismo “clássico”, exercido durante os governos de Bill Clinton e Fernando Henrique Cardoso. De todo modo, tanto o

neoliberalismo “clássico” quanto o ultra-autoritário tem as mesmas finalidades, práticas e interesses, como o alcance de lucros ilimitados e a eliminação de qualquer barreira que o impeça, o processo de financeirização¹⁵, a contensão de opositores políticos e as classes baixas, a dissolução da esfera pública (CASARA, 2020, p. 72-77).

Como foi tratado nesta dissertação, os conselhos gestores representam espaços plurais e buscam integrar a sociedade ao Estado na administração. Do mesmo modo, evidenciou-se que o neoliberalismo, para atingir os seus objetivos, atua para produzir reformas que afetam a deliberação social. Assim, quando o governo de Jair Bolsonaro através do uso de seu poder normativa edita atos que alteram a estrutura administrativa e reduzem a participação popular nos conselhos gestores, é possível fazer a assimilação entre essas ações e a lógica neoliberal.

Nesse sentido, afirmam Gonçalves e Neto (2020, p. 135), a partir do Decreto n. 9.759/2019 que o governo se enquadra na proposta neoliberal de privilégio da economia e da eficiência estatal, e a crença de que a deliberação não favoreceria esses interesses. Com efeito, é possível sugerir que o governo de Jair Bolsonaro preconiza um modelo de Estado reduzido dentro de uma lógica política da chamada “nova direita” (OLIVEIRA, 2020, p. 64).

A partir disso, verifica-se que a lógica adotada no sistema econômico capitalista é condicionada a atuar reduzir as instituições deliberativas e de controle da sociedade, enfraquecendo o conceito de um Estado Constitucional e uma concepção deliberativa de democracia.

4.4 A erosão das democracias contemporâneas e o caso brasileiro

A literatura que trata sobre a erosão das democracias constitucionais está intrinsecamente relacionada ao uso do conceito específico de legalismo autocrático

¹⁵ Para Nunes (2012, p. 43) a financeirização se trata da “[...] submissão do capital produtivo ao capital financeiro puramente especulativo. Em última instância, a lógica do capital financeiro privilegia a obtenção de lucros da especulação a curto prazo e desvaloriza os planos de investimento a médio e a longo prazos, ficando em causa o financiamento adequado do investimento produtivo e da inovação, com a conseqüente menor criação de emprego e maior pressão para *cortar nos custos salariais*, na tentativa de compensar o aumento dos encargos financeiros das empresas”.

pela comunidade científica. De modo geral, pode-se afirmar que esses usos retratam de maneira semelhante a utilização dos instrumentos legais e constitucionais por parte de governantes autoritários – cujo objetivo é permanecer e ampliar seu poder e limitar as instituições de controle – de modo a, de maneira progressiva e buscando aparentar alguma normalidade no uso das regras procedimentais para dificultar resistências, realizar de maneira velada o desmonte da democracia, dos direitos fundamentais e do Estado Constitucional.

Nos últimos anos a literatura vem tratando das novas formas de derrocada das democracias. Enquanto até o século passado predominavam os golpes de Estado tradicionais com a formação de ditaduras explícitas, atualmente o fim das democracias ocorrem internamente sob o manto de uma suposta legalidade. Como lembra Madison (2009, p. 307-311) no Federalista n. 48, o poder é naturalmente usurpador e deve ser limitado para não romper as barreiras impostas.

A erosão democrática é entendida por Ginsburg e Huq (2018, p. 43-45) como o fenômeno em que, comparado com um momento anterior democrático de um Estado, há a progressiva falência das bases da democracia – o que para os autores são as eleições competitivas, os direitos liberais de expressão e associação, e o Estado de Direito –, e que tem como consequência um regime que não pode ser enquadrado como totalmente autoritário. Uma importante consideração acerca dessa construção é que como a marcha da erosão ocorre de maneira progressiva, ela está relacionada com alterações graduais em regimes e instituições jurídicas. Essas alterações quando observadas sob uma perspectiva individualizada não se identifica a erosão da democracia, e sim quando reunidas e analisadas sob um viés sistêmico. Gargarella e Roa Roa (2020, p. 5) explicam que a erosão democrática se dá a partir da centralização de poderes no Executivo e com o desmonte da estrutura de controles do Estado.

Na sociedade contemporânea as democracias majoritariamente não perecem por golpes de Estado realizados por generais em algum momento específico, mas através de líderes regularmente eleitos, cujos atos são camuflados e realizados em um período mais espaçado de tempo (LEVITSCKY, ZIBLATT, 2018, p. 15). Os elementos essenciais – e não escritos – da democracia, segundo Levitsky e Ziblatt (2018, p. 18-20) são a tolerância mútua, isto, é a cultura de rivais políticos se

respeitarem e atuarem nas regras do jogo na disputa pelo poder¹⁶, e a reserva institucional, que significa o dever de que os políticos atuem comedidamente e com deferência na utilização das prerrogativas institucionais. Ainda, uma das estratégias que governantes autoritários utilizam para minar a democracia é o aparelhamento das instituições democráticas e a utilização destas, de maneira gradual, em prol do enfraquecimento democrático.

Na sistematização realizada por Bermeo (2016, p. 5-13), há seis modalidades diferentes de retrocessos democráticos:

- 1) os golpes de Estado clássicos, que são aqueles em que generais tomam o controle do Estado;
- 2) os golpes executivos, que ocorrem quando o líder democraticamente eleito suspende a constituição;
- 3) as fraudes eleitorais, como as falcatruas realizadas no dia das eleições;
- 4) os golpes promissórios, quando o Estado é tomado sob o compromisso de logo serem convocadas eleições;
- 5) a ampliação do poder Executivo, como quando o líder eleito altera o arranjo institucional por medidas legais, de modo a erodir as instituições democráticas;
- 6) a manipulação estratégica das eleições, que consistem em implantar mudanças no sistema eleitoral de maneira mascarada, através de medidas como a desinformação pública, a eliminação de opositores etc.

Sobre essa temática, de acordo com Runciman (2018, p. 51), com exceção dos golpes de Estado clássicos, nos demais a derrocada da democracia pode ser dar através do próprio governante eleito.

Nessa análise, o exercício da competência normativa do Presidente Jair Bolsonaro em relação aos conselhos gestores pode se aproximar do que Bermeo considerou (2016, p. 10-11) como ampliação do Poder Executivo, o qual ocorre de maneira mais lenta, com alterações institucionais que atrapalham os controles e o desmonte das instituições que possam questionar as medidas adotadas. Esta

¹⁶ Bobbio (2016, p. 61) já afirmara anteriormente que “o ABC da democracia consiste no fato de que os dois concorrentes na competição livre para governar o país se considerem não dois inimigos, mas dois adversários, dos quais um reconhece ao outro o direito de estar no governo por um limitado período de tempo após ter vencido as eleições”. No contexto da ascensão de Silvio Berlusconi (1994-1995; 2001-2006; 2008-2011) na Itália, Bobbio (2016, p. 15) diante da crise democrática chamava de (novos) despotismos a aliança dos poderes econômico, político e cultural em torno da figura do Primeiro Ministro italiano.

modalidade é consequência de um mandato democrático, criada através de votação ou decretada por alguém com legitimidade eleitoral. Assim, como as ações relativas aos conselhos gestores federais alteraram essas bases da estrutura administrativa deliberativa e de controle social, tem-se como consequência o enfraquecimento democrático e a acumulação de poder pelo Presidente.

Segundo afirma Santos (2018) é costumeiro pensar de maneira antagônica acerca das categorias da democracia e ditadura, de maneira que as duas não sejam capazes de coabitar em uma sociedade. Embora não fosse errado a descrição de que as democracias ruíam com agressivos golpes de Estado, agora as coisas mudaram, pois, além dessa forma de ruptura, se torna mais comum a derrocada silenciosa e dissimulada por forças políticas através da infiltração, captura e descaracterização, inclusive respeitando as leis vigentes e sem mudança constitucional. Assim, chega ao ponto em que embora o Estado formalmente ainda seja uma democracia, substancialmente não o é mais. Entre os elementos que contribuem para esse retrocesso estão a progressiva captura de instituições e com a utilização autoritária da legalidade, com o desrespeito e interpretações dissimuladas da Constituição e das leis (SANTOS, 2018). Com efeito, deve-se ter claro e superar a descrição que compreende a democracia e a ditadura como se fossem categorias absolutas ou com polaridades diferentes, pois a conjuntura atual indica que elas comportam diferentes níveis de gradação. Além disso, pode-se afirmar que a regulamentação dos conselhos que permanecem existentes visam a infiltração, captura e descaracterização dos mesmos, tendo como consequência o enfraquecimento democrático.

No lugar dos antigos regimes autoritários surgiram os chamados *regimes híbridos*, que apresentam aspectos tanto da democracia como do autoritarismo. Nestes regimes é a característica das forças políticas hegemônicas dominarem os instrumentos de responsabilização horizontal, de modo que as instituições como as judiciárias e eleitorais, no lugar de cumprirem o seu papel no Estado, possuem a tendência de serem controladas em favor de projetos de poder (LANDAU, 2020, p. 24-25).

Corrales (2015, p. 1) aponta que os regimes híbridos também são chamados como *autoritarismo competitivo*, e que apesar de o partido governante concorra regularmente no procedimento eleitoral, o poder autocrático que possui tem características restringem a delimitação da separação de poderes. O conceito de autoritarismo competitivo é empregado por Ginsburg e Huq (2018, p. 44) para

designar que o processo de erosão democrática não ter como resultado ditaduras, mas sim esse modelo em que não se elimina completamente os elementos da democracia. De modo que existe uma linha tênue e muitas vezes difícil de ser percebida entre a democracia e o autoritarismo competitivo.

O processo de erosão democrática no Brasil caminha para o desmonte do Estado Social e Democrático de Direito consagrado na Constituição Federal de 1988 (CABRAL, 2018, p. 104). A conjuntura dos conselhos gestores de políticas públicas passaram a receber atacados pelos decretos editados no Governo Bolsonaro, especialmente a sociedade civil. A conservação dos conselhos nos moldes anteriores, com suas funções deliberativas e de controle era uma maneira de chamar a sociedade junto ao governo para decidir temas coletivos. De outro lado, a redução da sociedade civil representa um viés democrático limitado e de concentração de poderes em torno do Presidente de República (CABRAL, 2018, p. 119-122).

A democracia tem o pluralismo como um de seus aspectos inerentes, na medida em que nenhum sistema de valores pode ser unitário na sociedade. A maioria eventual pode ter certos privilégios na construção normativa na democracia; todavia, deve-se reconhecer e defender os direitos das minorias que saem derrotadas nos processos decisórios. Nas democracias no século XX e XXI observa-se a ascensão de lideranças populistas ao poder político que dentre as várias características, está serem antipluralistas. O conceito de populismo não é preciso podendo indicar inúmeros e distintos fenômenos políticos um perfil de liderança, a uma ideologia, a tipos de Estados, partidos políticos e regimes políticos, etc. (FUNES, 2014). O populismo como tática política para a conquista e manutenção do poder segundo Francisco Weffort (1978) se funda em uma liderança personalista e carismática que legitima seu poder pela adesão popular direta em detrimento a mecanismos políticos intermediários que serviriam para fazer a mediação entre ele e o povo.

Em específico a ascensão de Jair Messias Bolsonaro ao governo do Brasil nas eleições de 2018 a literatura pontua uma aproximação ideológica dele ao populismo.

Por meio de associações entre moralidade privada e pública e de oposições à esquerda e à “velha política”, a ideologia da direita bolsonarista procura construir a imagem de um povo harmônico e sem divisões, ameaçado por um sistema corrupto e uma esquerda onipresente, que tentam destruir seus valores e enriquecer às suas custas (MAITINO, 2020, p.16).

Se o discurso eleitoral de Jair Bolsonaro se encaixa em uma ideologia populista o mesmo não se pode afirmar sobre o governo Bolsonaro que demonstra uma clara intenção em governar para quem o elegeu e a sua gestão convive com uma popularidade questionável¹⁷.

Uma das grandes dificuldades que as democracias constitucionais vêm enfrentando no mundo é o uso, por autoridades e movimentos populistas, da justificativa de se cumprir a vontade majoritária (vencedora das eleições), assumindo ela o papel de representar total e definitivamente a população. Reivindica-se a legitimidade popular para, através de mecanismos democráticos, rumar a caminhos antidemocráticos (PRENDERGAST, 2019, p. 246).

Contudo, vale o destaque que na literatura sobre o tema indica como recorrente após subir ao poder a liderança populista ou autocrática age no sentido da alteração constitucional lançando mão do uso de instrumentos jurídicos para corroer a democracia constitucional.

Heloisa Fernandes Câmara (2020) chama a atenção que outros conceitos além de populismo são usados pela literatura para se referir ao uso dos dispositivos constitucionais para abalar a democracia, dentre eles a autora destaca os conceitos de captura constitucional, de regressão constitucional, de constitucionalismo abusivo, de legalismo autocrático, e de constitucionalismo populista. A seguir será apresentado o conceito de legalismo autocrático oriundo da doutrina jurídica que parece ser o termo mais adequado para retratar as alterações promovidas por governantes em vista a reter os mecanismos existentes de limitação ao seu poder.

4.5 O legalismo autocrático nas reformas realizadas nos conselhos gestores brasileiros

Os instrumentos que levam a um *regime híbrido* pender a balança em direção a um autoritarismo é designado por Corrales (2015, p. 2-3) a partir do estudo sobre a

¹⁷ Segundo a pesquisa eleitoral produzida pelo Ipec entre 17 e 21 de junho de 2021, com margem de erro de 2 pontos para mais ou para menos, a avaliação do governo de Jair Bolsonaro é apontada como ruim/péssima para 49%, como regular para 26% e como ótimo/boa para 24% da população. Em relação a forma de governar do Presidente é desaprovada por 66% e aprovada por 30%. Já em relação a confiança no Presidente, 68% não confiam, enquanto que 30% confiam (G1, 2021).

situação política da Venezuela (1999-2015) como *legalismo autocrático*. Essa categoria têm como pilares o *uso*, o *abuso* e o *não uso* da lei em favor do autocrata legalista que comanda o Poder Executivo.

O *uso* de leis autocráticas é basicamente a ampliação dos poderes e competências do Chefe do Poder Executivo pelo direito. Duas questões que podem ser observadas nessas normas: (a) em diversas delas a evidência do autoritarismo é obscura, pois seriam juridicamente camufladas no interior de dispositivos legais que favoreceriam outros grupos políticos que apoiam o Presidente, mas que no final haveria a ampliação do Poder Executivo; (b) há a aprovação segundo as regras formal e constitucionalmente previstas no processo legislativo. Dessa forma, o uso de atos normativos no legalismo autocrático confere maior controle do autocrata sobre outros atores, e também dificulta a contestação, pois são utilizados os procedimentos regulares na sua edição (CORRALES, 2015, p. 3-6).

Aqui se tem a essência do desmonte dos conselhos gestores realizadas durante o governo de Jair Bolsonaro, haja vista que a competência normativa do Presidente tem sido utilizada para a redução da participação e do controle social nessas instituições, seja por meio da extinção formal (ou pelo menos a sua tentativa), seja no aparelhamento e controle. A respeito desses atos, Oliveira (2020, p. 73) fala em uma “sucessão de decretos” utilizada com o fim de medir até onde vão as balizas da ordem constitucional e, em não havendo críticas suficientes é mantida a norma editada. Os governantes autoritários, segundo Souza Neto (2020, p. 282) procuram se utilizar de decretos (em vez de leis) para se desobrigar do controle realizado pelo Poder Legislativo. Ainda, entende que os decretos editados pelo Presidente brasileiro vem ultrapassando o espaço de suas competências.

O *abuso* da lei se dá no momento da implementação da lei e outros atos normativos, que ocorre de maneira direcionada. Pode ser exemplificado com a ingerência do governamental na imprensa, inclusive com perseguição de jornalistas e de jornais e redes de televisão, bem como a ampliação de meios concorrentes estatais (CORRALES, 2015, p. 6-10).

Também pode ser observado o abuso da lei no tratamento conferido pelo governo de Jair Bolsonaro em relação aos conselhos gestores. No relatório divulgado pelo Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH) são descritas inúmeras ações e omissões adotadas impedindo o funcionamento desses conselhos. No caso do Conanda tem-se, por exemplo, as restrições de financiamento pelo contingenciamento

de recursos, a extinção de cargos e a morosidade na viabilização de conferências. No CNCD é mencionada a extinção de comissão organizadora de uma conferência e a não publicação de documentos produzidos pelo pleno do colegiado e de resolução em conjunto com o Conanda (CNDH, 2019, p. 6-7 e p.13-14).

Já o *não uso* da lei, terceiro mecanismo do legalismo autocrático que significa basicamente a utilização da ilegalidade, a partir de, por exemplo, pressão de funcionários para votar, eliminação de concorrentes e observadores nas eleições etc. Nesse caso o Judiciário é cooptado/aparelhado e sem garantias de independência tem um papel importante na manutenção do não uso da lei. Mesmo que determinadas situações sejam corrigidas a partir de pressões, outras continuam se existindo e surgem a cada eleição (CORRALES, 2015, p. 10-11). Não se observou de maneira tão evidente a existência de não uso da lei na questão dos conselhos gestores, ao menos em comparação com o uso e o abuso da lei.

Ao tratar do legalismo autocrático, Scheppele (2018, p. 547-548) destaca que determinadas democracias constitucionais estão sendo gradualmente capturadas por autocratas, investindo contra os fundamentos do constitucionalismo e da democracia. Numa visão superficial há a impressão equivocada de que esses Estados governados por autocratas legalistas aparentemente não correm nenhum risco, porém se utilizam da legitimidade conferida pelas eleições para realizar reformas que diminuam limites do Executivo, bem como restringem as instituições de controle. Apesar de haver diferenças em cada contexto, o legalismo autocrático seria como a utilização pelo autocrata do mandato eleitoral para realizar alterações legais e constitucionais numa estratégia não liberal.

O conceito de liberalismo (político) adotado por Scheppele (2018, p. 559) é no sentido de uma filosofia política pautada no comprometimento democrático do governante com a dignidade e liberdade da sociedade. Já o constitucionalismo liberal e democrático estaria relacionado a valores comuns como a proteção de direitos, do Estado de Direito e de outros valores liberais (SCHEPPELE, 2018, p. 562-563). O legalismo autocrático acaba com os valores do liberalismo e sustenta a aparência e formalidades da democracia e do constitucionalismo (SCHEPPELE, 2018, 578-579).

Um dos pontos mais importantes a ser destacado na visão de Scheppele (2018, p. 573-575 e p. 582) é que os mecanismos utilizados pelos autocratas legalistas é mascarar as suas ações legais, como, por exemplo, não com a destruição de instituições estatais, mas com o aproveitamento de delas através de reformas. Com

as reformas operadas, as instituições permanecem ativas, mas sem o mesmo nível de atuação de outrora. Nesse ponto, pode-se fazer um paralelo com os decretos tratados no segundo capítulo sobre o Conama, Conanda, CNDI, CNCD e o Conad. A pretexto de reorganizar esses conselhos, os decretos modificaram a composição e o funcionamento, descaracterizando a participação neles realizadas, como, por exemplo, com a redução e limitação dos membros, das reuniões, das comissões temáticas, entre outras questões.

O fato de não haver uma definição precisa de quais normas, mecanismos jurídicos e instituições inerentes a democracia, inclusive considerando a multiplicidade de sistemas, faz com que autocratas legalistas se aproveitem dessas diferenças de formas para realizar suas ações com objetivos e ampliação de poder. Com efeito, o legalismo autocrático é utilizado para legitimar as reformas que ampliem poderes dos autocratas e alcancem as instituições estatais (SCHEPPELE, 2018, p. 561-566), bem como silenciar a oposição e limitar suas instituições de apoio (SCHEPPELE, 2018, p. 581). A partir dessa perspectiva, cumpre destacar que para Lavallo e Bezerra (2021) essa atuação do governo de Jair Bolsonaro para minar os conselhos decorre de duas questões: a função exercida por esses instrumentos estar vinculada a “governança social” dos governos petistas, bem como a atuação destes integrada com movimentos e organizações sociais ligados à agenda e políticas “identitárias, progressistas e de defesa dos direitos humanos”.

Medina (2021) infere, a partir desse texto de Scheppele (2018), que o significado de legalismo autocrático a partir da crise democrática e do autoritarismo político, empregando o conceito como a utilização de mecanismos jurídicos pelo Chefe do Poder Executivo motivado – de maneira expressa ou não – a alargar os seus respectivos poderes, e o faz de modo a limitar tanto as formas existentes de controle quanto as garantias basilares da democracia. De maneira semelhante, Pereira Galvão da Silva (2020, p. 130) conceitua como o “mecanismo por meio do qual o próprio sistema legal é utilizado para dismantelar, com aparência de legitimidade, a arquitetura constitucional garantista e de contenção do poder”.

Ao desenvolver a proposta teórica do legalismo autocrático, Freeman (2018, p. 3) observa a existência de três táticas que os autocratas legalistas utilizam na ampliação de seu poder, a saber: a *colonização*, a *duplicação* e a *evasão*.

A *colonização* ocorre com a tomada de instituições do Estado, muitas delas relacionadas com a limitação de poder, como no caso de tribunais. Ela pode ocorrer

de duas formas principais: (a) com alteração (aparelhamento) de instituições estabelecidas, em que há a remoção de oponentes e nomeação de aliados políticos. O detalhe é que as mudanças ocorrem usualmente em dois momentos, primeiro com a mudança das regras de posse e rescisão e apenas depois é dado poderes ou maiorias para eleger os aliados; (b) com extinção de instituições do Estado e a troca por outras com a mesma competência e aliados na liderança. Freeman ainda afirma que após a realização da colonização e criam um contexto que permite o aumento de poder e limita o controle (FREEMAN, 2018, p. 4-5). Pode-se fazer uma analogia com a estratégia de aparelhamento de instituições referida por Levitsky e Ziblatt (2018, p. 19) e da infiltração, captura e descaracterização mencionada por Santos (2018).

A estratégia da colonização mencionada por Freeman é que ocorre de maneira mais evidente em relação aos conselheiros gestores federais no governo Jair Bolsonaro. A captura dessas instituições pode ser identificada ao longo do segundo capítulo desta dissertação, tanto com a extinção formal desses órgãos, quanto com o aparelhamento e modificação da composição e funcionamento daqueles que permaneceram existentes na estrutura administrativa.

A *duplicação* ocorre com a criação de outras instituições de Estado concorrentes, as quais os autocratas legalistas podem controlá-las, alterando o desenho institucional. Assim, pelo fato de que órgãos estatais tradicionais continuam em atividade, confere-se a imagem de que a delimitação constitucional de poder continua íntegra (FREEMAN, 2018, p. 11).

Por fim, a *evasão* ocorre após os autocratas forjarem espaços de responsabilidade em que podem exercer seu poder sem nenhum controle. Essa estratégia pode ocorrer de duas maneiras: (a) com a produção de zonas jurídicas obscuras em que os instrumentos de fiscalização de instituições controladas pelo Executivo são estruturados de maneira abstrata; (b) com a criação de vazios de responsabilidade ao conduzir espaços para instituições informais atuarem, e assim escaparem das limitações de responsabilização existentes (FREEMAN, 2018, p. 15).

As estratégias da duplicação e da evasão não são verificadas de maneira tão evidente em relação aos conselhos gestores. De todo modo, a título exemplificativo, elas podem ser pensadas no caso da criação do Conselho Nacional da Amazônia Legal pelo Decreto n. 10.239/2020. A duplicação ocorreria na medida em que se trata de um conselho que concorre com outros conselhos relacionados a matéria ambiental. Já a evasão ocorreria pelo fato de, conforme apontado pela organização Greenpeace

(2020) ser um conselho governamental (controlado pelo Executivo e sem participação da sociedade civil) em que não há sequer a participação dos Estados em que a Amazônia se localiza, bem como ter sido apresentado planos, metas ou orçamento.

Vale mencionar que essas categorias da colonização, duplicação e evasão não possuem necessariamente uma divisão plena entre elas, sendo muitas vezes uma linha tênue que as separam. Além disso, muitos governos utilizam dessas estratégias, mas o que diferencia de fato com os autocratas é o alto nível em que elas ocorrem (FREEMAN, 2018, p. 18).

Dessa breve revisão de literatura sobre o legalismo autocrático é possível extrair que há, de maneira discreta, o uso do direito na forma de Decretos (autônomos) e eventualmente de Medidas Provisórias para modificar o regime jurídico dos conselhos gestores – conforme as regras formais para respectiva edição. Nessa regulamentação se encontra camuflada as tendências de monopolização dos poderes do Presidente e a restrição dos meios de deliberação e controle social. Essas tendências podem ser observadas tanto a partir da extinção dessas importantes instituições participativas estatais, como também nas modificações no funcionamento interno.

Os atos normativos editados não deixam evidente de plano o autoritarismo, inclusive pelo fato de que a justificativa comumente utilizada é a necessidade de o chefe do poder reorganizar a estrutura administrativa com o fim de observar a eficiência da gestão. Conforme asseveram Souza, Barboza e Schier (2020, p. 193) o autoritarismo contemporâneo pode decorrer de ações que visam cortar custos, de modo que “[...] toda uma estrutura que constitucionalmente está assegurada, mas se encontra momentaneamente fora da pauta preferencial do governo, pode ser reduzida e violada, sob a justificativa da redução de gastos”. Além disso, pautar as decisões políticas dentro de uma lógica argumentativa econômica tem como consequência a afastamento da sociedade poder controlar e deliberar, na medida em que há um reducionismo do debate apenas para as questões técnicas.

Na mencionada ADPF n. 622, O Min. Roberto Barroso, a partir dos autores como Wojciech Sadurski no texto *“Poland’s Constitutional Breakdown”* (2019), Kim Lane Scheppele no texto *“Constitutional Coups and Judicial Review: How transitional institutions can strengthen peak courts at times of crisis (with special reference to Hungary)”* (2014), e V. Perju no texto *“The Romanian double executive and the 2012 constitutional crisis”* (2015), analisa em seu voto as características dessa crise do que

a literatura vem denominando como legalismo autocrático, constitucionalismo abusivo e democracia iliberal, sendo importante mencionar para os propósitos do presente trabalho as seguintes:

[...] (ii) o desmonte ou a captura de órgãos ou instituições de controle, como conselhos, agências reguladoras, instituições de combate à corrupção, Ministério Público etc; (iii) o combate a organizações da sociedade civil, que atuem em prol da defesa de direitos no espaço público; (iv) a rejeição a discursos protetivos de direitos fundamentais, sobretudo no que respeita a grupos minoritários e vulneráveis – como negros, mulheres, população LGBTI e indígenas; [...] (BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2021a, p. 3-4).

O conceito de democracia iliberal, aludido pelo Min. Roberto Barroso na ADPF n. 622, foi desenvolvido por Fareed Zakaria (1997, p. 22), o qual percebe e expõe a fragilidade de sistemas eleitorais democráticos em que governantes autocratas de maneira contínua desobedecem as restrições impostas pelas Constituições e atacam os direitos fundamentais assegurados constitucionalmente. A partir desse conceito, Smith e Ziegler (2009, p. 363) sustentam que a democracia iliberal se trata do modelo político mais corriqueiro na América Latina.

Já o fenômeno do constitucionalismo abusivo remonta a David Landau (2013, 2020), que considera como “[...] o uso de mecanismos de mudança constitucional para tornar um Estado significativamente menos democrático do que era antes” (LANDAU, 2020, p. 22)¹⁸. Nesse prisma, Landau (2020, p. 21) exemplifica as mudanças constitucionais por autoritários, como a exoneração de membros da oposição em favor daqueles ligados ao governo, o aparelhamento do judiciário e órgãos de controle, domínio sobre os meios de comunicação e outras instituições importantes.

Retomando o conceito de constitucionalismo abusivo, Mark Tushnet (2015, p. 433) vincula a ideia de que está relacionado aos métodos constitucionais de mudança da Constituição, bem como o uso de emendas que, individualmente consideradas, podem não representar uma ameaça à ordem constitucional tal qual ocorre quando

¹⁸ “Ao me referir aos mecanismos de mudança constitucional, o meu foco é sobre os métodos de mudança formais (não informais) emenda e substituição constitucionais. Ao me referir às manobras que tornam um regime “significativamente menos democrático”, conceituo a democracia num espectro, reconhecendo que existem vários tipos de regimes autoritários híbrido ou competitivos entre o raio que vai do autoritarismo completo à democracia plena. Finalmente, ao me referir ao grau de democracia em um determinado país, concentro-me em duas dimensões distintas: (1) a esfera eleitoral e até que ponto os mandatários políticos em exercício e os membros da oposição competem em igualdade de condições; e (2) a extensão pela qual são protegidos os direitos dos indivíduos e dos grupos minoritários” (LANDAU, 2020, p. 22)

consideradas conjuntamente. Segundo Souza Neto (2020, p. 43) ao tratar do constitucionalismo abusivo, no contexto do declínio da democracia é frequente que hajam reformas constitucionais ou novas constituintes cujo objetivo é ultrapassar os limites consagrados na Constituição.

A partir das considerações expostas acima, pode-se observar que as categorias ora tratadas são paralelas/contíguas, se inter-relacionam e, embora possam ser analisadas em conjunto, possuem traços que vão em diferentes direções.¹⁹ O conceito de democracia iliberal foca nas agressões aos direitos constitucionalmente conquistados por presidentes democraticamente eleitos, o constitucionalismo abusivo nos instrumentos formais de mudança constitucional, e o legalismo autocrático nos atos normativos que não atacam a diretamente a ordem constitucional – ou pelo menos colocam em dúvida a referida inconstitucionalidade –, mas que por fim resultam na erosão democrática.^{20,21}

Com efeito, como no caso brasileiro sobre conselhos gestores diz respeito majoritariamente a utilização de decretos a afim de extinguir ou de tomar conta desses conselhos, opta-se por enfatizar o estudo a partir da noção de legalismo autocrático.

Nessa leitura, é possível reforçar que a extinção e o aparelhamento dos conselhos gestores por parte do governo de Jair Bolsonaro representam justamente legalismo autocrático, porque há a restrição de direitos fundamentais e da estrutura participativa do Estado Constitucional através por atos normativos editados pelo Chefe do Poder Executivo. Além disso, há a restrição diversas organizações da sociedade civil que participavam dos conselhos gestores, inclusive muitas das quais visavam a proteção de direitos fundamentais e das minorias. Como percebe Pereira Galvão da

¹⁹ Para Medina (2021), tanto o constitucionalismo abusivo quanto o legalismo autocrático são maneiras de se implementar a democracia iliberal. O constitucionalismo abusivo ocorre através de emendas constitucionais que restringem direitos fundamentais ou realizando a própria substituição da Constituição. Já o legalismo autocrático ocorre com outros atos que aparentam adequação à ordem constitucional, mas que também restringem direitos fundamentais e resultam no enfraquecimento democrático do Estado.

²⁰ Entendendo de maneira mais genérica, na ementa do julgamento definitivo da ADPF nº 622 constou que o constitucionalismo abusivo é “[...] prática que promove a interpretação ou a alteração do ordenamento jurídico, de forma a concentrar poderes no Chefe do Executivo e a desabilitar agentes que exercem controle sobre a sua atuação. Instrumento associado, na ordem internacional, ao retrocesso democrático e à violação a direitos fundamentais” (BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2021).

²¹ Buscando demarcar a diferença em relação ao conceito de legalismo autocrático, há quem entenda que o constitucionalismo abusivo é “[...] forma especial de legalismo autocrático, em que são promovidas alterações autoritárias das normas constitucionais em determinado sistema político, seja por meio de meras emendas ou pela promulgação de uma nova carta constitucional” (PEREIRA GALVÃO DA SILVA, 2020, p. 133).

Silva (2020, p. 138), tanto o descaso com a deliberação social na construção de políticas e com os direitos das minorias sugerem a existência de legalismo autocrático no Brasil.

Esses atos do governo de Jair Bolsonaro atacam discursivos protetivos de direitos fundamentais, pois a esfera de participação e deliberação dos conselhos gestores são uma das importantes instituições do Estado que contavam com o discurso plural de diferentes grupos minoritários. Na leitura da Landau (2020, p. 25), da atuação de autocratas se tem como consequência prática a erosão dos direitos das minorias. Assim, estes regimes híbridos apresentam a característica de desestruturação dos instrumentos de controle e a ausência da proteção de direitos de grupos não hegemônicos.

Segundo Levitsky e Ziblatt (2018, p. 82), a derrocada da democracia pode ocorrer por meio da demissão de funcionários e substituição por aqueles vinculados aos autoritários. Freeman (2018, p. 4-5) infere essa estratégia no legalismo autocrático como a colonização das instituições, removendo adversários e inserindo aliados. Essa situação justamente ocorreu quando da tentativa dispensa de todos os membros do Conanda pelo art. 2º Decreto n. 10.003/2019, bem como na interrupção de mandato de alguns conselheiros na Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos (CEMPP) pelo Decreto de 31 de julho de 2019 do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (CNDH, 2019, p. 24).

A própria justificada dada tanto pelo Presidente como na Exposição de Motivos do Decreto n. 9.759/2019, para desestruturar o desenho institucional dos conselhos gestores, numa análise contextualizada sobre o papel e os limites do governo no Estado Constitucional, permite-se colocar em cheque a argumentação do governo em relação aos conselhos gestores e identificar a existência do legalismo autocrático.

Portanto, verifica-se nesses atos em que há a redução da participação da sociedade civil, uma reorganização institucional do Estado que tem como consequência direta o aumento do poder pelo Executivo. A Constituição de 1988, ao consagrar um Estado Constitucional, deve atuar como limite em relação à desestruturação de espaços de representação plural e articulação da sociedade civil.

5. CONCLUSÃO

A partir da doutrina do legalismo autocrático e da teoria crítica da democracia esta dissertação teve o propósito de refletir sobre alguns atos normativos do governo de Jair Messias Bolsonaro que promoveram alterações nos conselhos gestores de políticas públicas federais.

Para atingir esse objetivo foram abordados os conselhos gestores de políticas públicas, como são compostos, quando foram criados, em que áreas atuam e quais são as funções mais comuns. Para compreensão do papel dessas instituições no Estado delineou-se a partir da literatura acerca das elaborações de políticas públicas e da democratização da administração pública.

A tipologia da democracia hegemônica e não hegemônica abordada por Santos e Avrizer (2002) foi utilizada para demonstrar a evolução da importância da participação na teoria crítica democrática, descentralizando o papel de tomar as decisões pela comunidade e superando concepções meramente procedimentais, burocráticas e representativas da democracia. A partir disso, evidencia-se teoricamente e ganha espaço a concepção que verifica a relevância de que haja uma cultura e práticas dialógicas da sociedade junto ao Estado, valorizando a cidadania para além de meramente o procedimento eleitoral.

Considerando esse recorte, a pesquisa passou a tratar especificamente da proposta deliberativa de Nancy Fraser, a qual confere destaque para a importância de que se pense em uma concepção pós-burguesa de esfera pública, buscando reduzir as desigualdades sociais e de gênero, que seja ampliada a discussão para múltiplos públicos, que os próprios participantes possam se autodeterminar nas discussões e de que busquem práticas com possibilidades de efetivar as decisões.

Na sequência, foi desenvolvida a proposta de Seyla Benhabib, que reforça a importância de uma rede de deliberações, bem como que nas práticas da democracia haja um debate plural, tanto sobre os pontos debatidos quanto sobre o próprio procedimento decisório. Além disso, também destaca a necessidade de que a argumentação ocorra de maneira informada e racional. De modo geral, vê-se que essas teorias questionam a lógica reducionista que não enxerga a democracia como um espaço de práticas deliberativas ampliadas. Assim, à luz das contribuições de

Seyla Benhabib é possível identificar que a legitimidade democrática das decisões públicas está vinculada a um modelo de deliberação coletiva.

A tendência de atuar no sentido de extinguir os conselhos gestores existentes no âmbito da estrutura da administração pública federal – ou ao menos tentar fazê-lo –, pode ser observada como uma das marcas da gestão de Jair Bolsonaro, como vimos na seção 3.2.1 desta dissertação. Além disso, houveram também outras alterações específicas que não a extinção, mas a redução do poder de deliberação da sociedade e a ampliação da tomada de decisões dos representantes do Estado, conforme foi delineado na seção 3.2.2.

Registre-se que no Brasil, ainda que em diferentes níveis, como afirma Bezerra (2020, p. 2014) sempre houve um compromisso dos governos do PT e do PSDB com o desenvolvimento das instituições participativas (aqui se incluem os conselhos gestores).

Os pilares do Estado Constitucional, aqui tomado também como Estado Social e Democrático de Direito, são os direitos fundamentais e a democracia. No modelo do Estado Constitucional, não há discricionariedade do Chefe do Poder Executivo no exercício da respectiva competência normativa que permita deliberadamente a transgressão aos direitos fundamentais e ao princípio democrático. Nesse cenário, vale destacar que a perspectiva objetiva dos direitos fundamentais implica que na estrutura administrativa do Estado seja organizada de modo a conferir a concretização desses direitos. À luz desses argumentos, chega-se à conclusão de que o Presidente da República possui barreiras para organizar a estrutura administrativa do Poder Executivo.

Quando o governo de Jair Bolsonaro edita atos normativos reorganizando os conselhos gestores federais, mas que, na prática, resulta num desmonte, na captura e na descaracterização dessas instituições participativas e afasta a sociedade dos processos decisórios estatais, viola os limites de sua competência normativa estabelecida pelo Estado Constitucional. Ademais, também ofende um dos elementos essenciais e não escritos da democracia mencionados por Levitsky e Ziblatt (2018, p. 18-20), qual seja: a reserva institucional pela violação das prerrogativas inerentes ao cargo.

Uma das análises para se compreender o fenômeno do desmonte do Estado Constitucional em suas instituições deliberativas se dá a partir do estudo do neoliberalismo, que apresenta uma relação intrínseca com chamado processo de

desdemocratização, entendido aqui como a corrosão da participação e da deliberação popular nos regimes democráticos. Assim, a concepção deliberativa de democracia passa a ser impactada pelo neoliberalismo. A perspectiva da neoliberal é adotada pelo governo de Jair Bolsonaro, de modo que a extinção e a captura dos conselhos gestores por atos normativos do presidente podem ser relacionados a essa lógica.

Destacou-se também que democracias contemporâneas vêm sofrendo com uma série de enfraquecimentos e erosões a partir de governantes autoritários. Esses ataques usualmente não ocorrem de modo espalhafatoso como os chamados golpes de Estado, mas de maneira silenciosa e progressiva. A ascensão de Jair Messias Bolsonaro à presidência da República resultou em uma sucessão de ataques do governo aos opositores e às instituições democráticas.

Nesse sentido, o desmonte dos conselhos gestores e da estrutura participativa pode ser caracterizado como um declínio democrático, conforme asseverado por Cabral (2018, p. 119-122) e Cardoso Jr. (2019, p. 165-168). Essa conjuntura de desestruturação operada no Brasil se aproxima daquilo que vem sendo reconhecido como a crise ou a erosão das democracias contemporâneas perante governantes autoritários, tema trabalhado por autores como Ginsburg e Huq (2018), Levitsky, e Ziblatt (2018), e Gargarella e Roa Roa (2020).

A lógica que decorre dessas ações pode ser conferida dentro de uma ideia de ampliação e consolidação do poder, evitando-se questionamentos. Esta modalidade de enfraquecimento democrático se aproxima do que Bermeo (2016, p. 10-11) considerou como modalidade de golpe pela ampliação do Poder Executivo, que ocorre em face do desmonte gradual das instituições pelo Presidente da República e exercício.

A relação desses governantes com o direito, o utilizando como um instrumento para minar a democracia, é tratada por parcela da literatura a partir da categoria do legalismo autocrático.

A partir da constatação dos decretos referentes aos conselhos gestores federais, é possível identificar que o governo de Jair Bolsonaro tem se utilizado do uso de leis autocráticas, nos termos da sistematização elaborada do legalismo autocrático proposta por Corrales (2015, p. 3-6). Isso ocorre pelo fato de o Presidente da República se utilizar o regular procedimento para o exercício da competência normativa com a edição de decretos autônomos (ou de organização) para reorganizar

a estrutura administrativa, mas que de maneira dissimulada amplia os poderes do Executivo.

Um dos pontos destacados por Scheppele (2018, p. 573-575) é que autocratas não buscam necessariamente destruir as instituições estatais, mas se utilizam delas a partir de reformas. Com isso verificou-se que, a despeito de o governo de Jair Bolsonaro ter se utilizado de estratégia e tentativas de extinção de conselhos gestores – como no caso do CNAPO –, também adota a reforma e descaracterização dessas instituições – como no Conama, Conanda, CNDI, CNCD, Conad –, distanciando a sociedade civil dos processos deliberativos e de controle.

Pode ser enquadrado como legalismo autocrático e manifestação de autoritarismo na estratégia de colonização desses conselhos gestores destacada por Freeman (2018, p. 4-5), com o aparelhamento e centralização de um público totalizador através da extinção e com a reforma dessas instituições, restringindo e descaracterizando a participação deliberativa e controle de diferentes grupos sociais.

Em suma, o legalismo autocrático é uma das estratégias que governantes autocratas se utilizam no caminho rumo a erosão da democracia e a consolidação no poder. De modo geral, pode ser considerado como aqueles instrumentos jurídicos utilizados por lideranças se utilizam para aumentar o respectivo poder e restringir as instituições democráticas e de controle. Esses atos normativos muitas vezes não violam diretamente a legalidade, mas na prática indiretamente o fazem.

Esses atos normativos editados por Jair Bolsonaro realizaram grandes alterações nos pilares da estrutura organizacional participativa da administração pública e, respeitando a discricionariedade ou não, serviram como enfraquecimento da deliberação social e dos sistemas de controle, bem como permitiram acumulação de poder em torno da figura do Presidente Jair Bolsonaro e seus aliados. Assim, uma das modalidades de legalismo autocrático ocorre justamente com o enfraquecimento da participação popular em conselhos gestores de políticas públicas.

Os novos autocratas legalistas utilizam ferramentas e instrumentos de base democrática para restringir o espaço público ao pluralismo de um determinado Estado. Quando o governo de Jair Bolsonaro restringe e até mesmo mina a participação e controle nos conselhos gestores – através do uso de mecanismos para o rearranjo institucional – se tem como consequência direta o acúmulo de poder. São situações em que instrumentos legais e supostamente democráticos são utilizados no interior de um regime democrático e que, com efeito, atacam a democracia.

REFERÊNCIAS

ABRAHÃO, Marcela Rosa. As restrições aos direitos fundamentais por ato normativo do poder executivo. São Paulo: Almedina, 2017.

ABRANTES, Laís Marcelle Nicolau. Democracia e Estado de Direito no Brasil: O Problema da Inefetividade dos Direitos Fundamentais no País. *Revista Direitos Humanos e Democracia*, [S. l.], v. 4, n. 8, p. 117–140, 2016. Disponível em: <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/direitoshumanosedemocracia/article/view/5840>. Acesso em: 3 jun. 2021.

AIDAR, Adriana Marques. *Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção de Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (CNCD/LGBT): entraves e possibilidades de participação na elaboração e implementação de políticas públicas*. 279 f. Tese (Doutorado). Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Rio de Janeiro, 2016.

AGUM, Ricardo; RISCADO, Priscila; MENEZES, Monique. Políticas Públicas: Conceitos e Análise em Revisão. *Agenda Política*, v. 3, n. 2, p. 12–42, 2015. Disponível em: <https://www.agendapolitica.ufscar.br/index.php/agendapolitica/article/view/67>. Acesso em: 22 maio. 2021.

ALMEIDA, Carla. Da participação à representação política: um balanço crítico dos estudos mais recentes sobre conselhos gestores. *Interseções: Revista de Estudos Interdisciplinares*, v. 17, n. 1, p. 54-78, 5 jun. 2015. Universidade de Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/intersecoes/article/viewFile/18043/13431>. Acesso em 20 set. 2021.

ALMEIDA, Marcos Felipe Lopes de; ROSA, Waleska Marcy. A erosão da participação social institucionalizada em tempos de crise da democracia liberal: a reformulação do conselho nacional de combate à discriminação. *Revista Direito, Estado e Sociedade*, p. 1-20, 11 set. 2020. Programa de Pós Graduação em Direito da PUC-Rio. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.17808/des.0.1367>. Acesso em 12 fev. 2021.

ALVES, Fernando de Brito. *Constituição e participação popular: a construção histórico-discursiva do conteúdo jurídico-político da democracia como direito fundamental*. Curitiba: Juruá, 2013.

AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. Decreto Autônomo: Questões Polêmicas. In: DI PIETRO, Maria Sílvia Zanella. *Direito regulatório: temas polêmicos*. 2. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

AUAD, Denise. Desmonte do Conanda: afronta ao pacto constitucional e à prioridade da criança. *Revista Consultor Jurídico*. 15 out. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-out-15/denise-auad-desmonte-conanda-afronta-pacto-constitucional>. Acesso em 27. nov. 2020.

AZEVEDO, Reinaldo. De novo, o Decreto 8.243, de Dilma. É golpista e bolivariano, sim! Ou: O que não me parece bom nas seis perguntas e seis respostas da Folha. *VEJA*. 16 jun. 2014. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/blog/reinaldo/de-novo-o-decreto-8-243-de-dilma-e-golpista-e-bolivariano-sim-ou-o-que-nao-me-parece-bom-nas-seis-perguntas-e-seis-respostas-da-folha/>. Acesso em 12 fev. 2021.

BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz. *Jurisdição constitucional: entre constitucionalismo e democracia*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

BENHABIB, Seyla. Sobre um modelo deliberativo de legitimidade democrática. In: MELO, Rúrion; WERLE, Denilson. (orgs.). *Democracia deliberativa*. São Paulo: Esfera Pública, 2007.

BENHABIB, Seyla. És la democràcia un dels drets humans? *L'Espill*, València, n. 34, p. 6-25, 2010.

BERCLAZ, Márcio Soares. *A natureza político-jurídica dos conselhos sociais no brasil: uma leitura a partir da política da libertação e do pluralismo jurídico*. 357 f. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal do Paraná (UFPR), Curitiba, 2013.

BERMEO, Nancy. On democratic backsliding. *Journal of Democracy*, National Endowment for Democracy and Johns Hopkins University Press, v. 27, p. 5-19, jan. 2016.

BEZERRA, Carla de Paiva. *Ideologia e governabilidade: as políticas participativas nos governos do PT*. 2020. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-05112020-200447/pt-br.php>. Acesso em: 22 mai. 2021.

BOBBIO, Norberto. *Contra os novos despotismos: escritos sobre o berlusconismo*. Tradução de Erica Salatini e César Mortari Barreira. São Paulo: Unesp, 2016.

BOHMAN, James. *Public deliberation: pluralism, complexity, and democracy*. Cambridge: MIT Press, 2000.

BOLSONARO, Jair Messias. *Jair M. Bolsonaro @jairbolsonaro*. Não paginado. 14 abr. 2019, 11h55min. Disponível em: <https://twitter.com/jairbolsonaro/status/1117441294048071682>. Acesso em: 24 jan. 2021.

BOLSONARO, Jair Messias. *Jair M. Bolsonaro @jairbolsonaro*. Não paginado. 22 ju. 2019, 18h42min. Disponível em: <https://twitter.com/jairbolsonaro/status/1153420010200731649>. Acesso em: 24 jan. 2021.

BORDALO, Rodrigo. *Os órgãos colegiados no direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2016.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. *Exposição de motivos n. 19/CC/PR, de 11 de abril de 2019*. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Exm/Exm-Dec-9759-19.pdf. Acesso em: 9 mar. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional dos Direitos do Idoso. Resolução nº 18, de 11 de junho de 2012. Dispõe sobre aprovação do Regimento Interno do Conselho Nacional dos Direitos do Idoso - CNDI, consoante disposto no art. 2º, VIII do Decreto nº 5.109, de 17 de junho de 2004. Disponível em: <https://www.diariodasleis.com.br/busca/exibmlink.php?numlink=220655>. Acesso em 12 fev. 2021.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial da União*, Brasília, p. 1, 5 outubro 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 12. fev. 2021.

BRASIL. Decreto nº 3.696, de 21 de dezembro de 2000. Dispõe sobre o Sistema Nacional Antidrogas, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, p. 77, 22 dezembro 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3696.htm. Acesso em 12. fev. 2021.

BRASIL. Decreto nº 3.952, de 4 de outubro de 2001. Dispõe sobre o Conselho Nacional de Combate à Discriminação - CNCND. *Diário Oficial da União*, Brasília, p. 1, 5 outubro 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3952.htm. Acesso em 12. fev. 2021.

BRASIL. Decreto nº 4.227, de 13 de maio de 2002. Cria o Conselho Nacional dos Direitos do Idoso - CNDI, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, p. 5, 14 maio 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4227.htm. Acesso em 12. fev. 2021.

BRASIL. Decreto nº 5.109, de 17 de junho de 2004. Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho Nacional dos Direitos do Idoso - CNDI, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, p. 2, 18 junho 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5109.htm#art16.htm. Acesso em 12. fev. 2021.

BRASIL. Decreto nº 5.397, de 22 de março de 2005. Dispõe sobre a composição, competência e funcionamento do Conselho Nacional de Combate à Discriminação - CNCND. *Diário Oficial da União*, Brasília, p. 1, 23 março 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5397.htm. Acesso em 12. fev. 2021.

BRASIL. Decreto nº 5.912, de 27 de setembro de 2006. Regulamenta a Lei no 11.343, de 23 de agosto de 2006, que trata das políticas públicas sobre drogas e da instituição do Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas - SISNAD, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, p. 8, 28 setembro 2006.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5912.htm#art22. Acesso em 12. fev. 2021.

BRASIL. Decreto nº 7.388, de 9 de dezembro de 2010. Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho Nacional de Combate à Discriminação - CNCD. *Diário Oficial da União*, Brasília, p. 2, 10 dezembro 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7388.htm. Acesso em 12. fev. 2021.

BRASIL. Decreto nº 9.186, de 1º de novembro de 2017. Dispõe sobre a composição, a estruturação, as competências e o funcionamento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável. *Diário Oficial da União*, Brasília, p. 10, 3 novembro 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9186.htm. Acesso em 12 fev. 2021.

BRASIL. Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017. Estabelece as normas e as diretrizes para elaboração, redação, alteração, consolidação e encaminhamento de propostas de atos normativos ao Presidente da República pelos Ministros de Estado. *Diário Oficial da União*, Brasília, p. 16, 3 novembro 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9191.htm. Acesso em 12 fev. 2021.

BRASIL. Decreto nº 9.579, de 22 de novembro de 2018. Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo federal que dispõem sobre a temática do lactente, da criança e do adolescente e do aprendiz, e sobre o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, o Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente e os programas federais da criança e do adolescente, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, p. 49, 23 novembro 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9579.htm. Acesso em 12 fev. 2021.

BRASIL. Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, p. 5, 11 abril 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm. Acesso em 14 fev. 2021

BRASIL. Decreto nº 9.784, de 7 de maio de 2019. Declara a revogação, para fins do disposto no art. 16 da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, e no art. 9º do Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, de decretos normativos. *Diário Oficial da União*, Brasília, p. 3, 8 maio 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9784.htm. Acesso em 12 fev. 2021.

BRASIL, Decreto nº 9.806, de 28 de maio de 2019. Altera o Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990, para dispor sobre a composição e o funcionamento do Conselho Nacional do Meio Ambiente - Conama. *Diário Oficial da União*, Brasília, p. 1, 29 maio 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9806.htm. Acesso em 12 fev. 2021.

BRASIL. Decreto nº 9.812, de 30 de maio de 2019. Altera o Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, que extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, p. 1, 31 maio 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9812.htm. Acesso em 12. fev. 2021.

BRASIL. Decreto nº 9.883, de 27 de junho de 2019. Dispõe sobre o Conselho Nacional de Combate à Discriminação. *Diário Oficial da União*, Brasília, p. 19, 28 junho 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9883.htm#art13. Acesso em 12. fev. 2021.

BRASIL. Decreto nº 9.893, de 27 de junho de 2019. Dispõe sobre o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa. *Diário Oficial da União*, Brasília, p. 27, 28 junho 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9893.htm#art9. Acesso em 12. fev. 2021.

BRASIL. Decreto nº 9.926, de 19 de julho de 2019. Dispõe sobre o Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas. *Diário Oficial da União*, Brasília, p. 2, 22 julho 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9926.htm. Acesso em 12 fev. 2021.

BRASIL. Decreto nº 9.939, de 24 de julho de 2019. Altera o Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990, para dispor o Conselho Nacional do Meio Ambiente. *Diário Oficial da União*, Brasília, p. 5, 25 julho 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9939.htm. Acesso em 12 fev. 2021.

BRASIL. Decreto nº 10.003, de 4 de setembro de 2019. Altera o Decreto nº 9.579, de 22 de novembro de 2018, para dispor sobre o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. *Diário Oficial da União*, Brasília, p. 2, 5 setembro 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10003.htm. Acesso em 12 fev. 2021.

BRASIL. Decreto nº 10.239, de 11 de fevereiro de 2002. Dispõe sobre o Conselho Nacional da Amazônia Legal. *Diário Oficial da União*, Brasília, p. 1, 11 agosto 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10239.htm. Acesso em 12 fev. 2021.

BRASIL. Decreto nº 10.417, de 7 de julho de 2020. Institui o Conselho Nacional de Defesa do Consumidor. *Diário Oficial da União*, Brasília, p. 4, 8 julho 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10417.htm. Acesso em 12 fev. 2021.

BRASIL. Decreto nº 10.420, de 7 de julho de 2020. Altera o Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017, que estabelece as normas e as diretrizes para elaboração, redação, alteração, consolidação e encaminhamento de propostas de atos normativos ao Presidente da República pelos Ministros de Estado. *Diário Oficial da União*, Brasília, p. 5, 8 julho 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10420.htm. Acesso em 12 fev. 2021.

BRASIL. Decreto nº 10.483, de 10 de setembro de 2020. Dispõe sobre a prorrogação do mandato de representantes do Conselho Nacional do Meio Ambiente. *Diário Oficial da União*, Brasília, p. 5, 11 setembro 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10483.htm. Acesso em 12 fev. 2021.

BRASIL. Decreto nº 10.253, de 20 de fevereiro de 2020. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança. *Diário Oficial da União*, Brasília, p. 7, 21 fevereiro 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10253.htm. Acesso em 12 fev. 2021

BRASIL. Decreto nº 10.643, de 3 de março de 2021. Altera o Decreto nº 9.893, de 27 de junho de 2019, que dispõe sobre o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa. *Diário Oficial da União*, Brasília, p. 4, 4 março 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Decreto/D10643.htm#view. Acesso em 12 de mar. 2021.

BRASIL, Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990. Regulamenta a Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981, e a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõem, respectivamente sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental e sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, p. 10887, 7 junho 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d99274.htm. Acesso em 12 fev. 2021.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, p. 16509, 2 setembro 1981. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em 12 fev. 2021.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, p. 13563, 16 julho 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em 12 fev. 2021.

BRASIL. Lei nº 8.242, de 12 de outubro de 1991. Cria o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, p. 22589, 16 outubro 1991. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8242.htm. Acesso em 12 fev. 2021.

BRASIL. Lei nº 8.842, de 4 de janeiro de 1994. Dispõe sobre a política nacional do idoso, cria o Conselho Nacional do Idoso e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, p. 77, 5 janeiro 1994. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8842.htm. Acesso em 12. fev. 2021.

BRASIL, Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, p. 5, 28 maio 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19649cons.htm. Acesso em 12. fev. 2021.

BRASIL. Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003. Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, p. 1, 3 outubro 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/10.741.htm. Acesso em 12. fev. 2021.

BRASIL. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, p. 1, 18 setembro 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11346.htm. Acesso em 12 fev. 2021.

BRASIL. Lei nº 12.986, de 2 de junho de 2014. Transforma o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana em Conselho Nacional dos Direitos Humanos - CNDH; revoga as Leis nºs 4.319, de 16 de março de 1964, e 5.763, de 15 de dezembro de 1971; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, p. 3, 3 junho 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12986.htm. Acesso em 12 fev. 2021.

BRASIL. Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios; altera a Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016; e revoga a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, e a Medida Provisória nº 768, de 2 de fevereiro de 2017. *Diário Oficial da União*, Brasília, p. 1, 3 novembro 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13502.htm. Acesso em 12 fev. 2021.

BRASIL. Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios; altera as Leis nos 13.334, de 13 de setembro de 2016, 9.069, de 29 de junho de 1995, 11.457, de 16 de março de 2007, 9.984, de 17 de julho de 2000, 9.433, de 8 de janeiro de 1997, 8.001, de 13 de março de 1990, 11.952, de 25 de junho de 2009, 10.559, de 13 de novembro de 2002, 11.440, de 29 de dezembro de 2006, 9.613, de 3 de março de 1998, 11.473, de 10 de maio de 2007, e 13.346, de 10 de outubro de 2016; e revoga dispositivos das Leis nos 10.233, de 5 de junho de 2001, e 11.284, de 2 de março de 2006, e a Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017. *Diário Oficial da União*, Brasília, edição extra, p. 4, 18 junho 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Lei/L13844.htm. Acesso em 22 set. 2020.

BRASIL. Lei nº 14.119, de 13 de janeiro de 2021. Institui a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais; e altera as Leis nos 8.212, de 24 de julho de 1991, 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973, para adequá-las à nova política. *Diário Oficial da União*, Brasília, p. 7, 14 janeiro 2021.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14119.htm. Acesso em 12 fev. 2021.

BRASIL. Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. *Diário Oficial da União*, Brasília, edição especial, p. 1, 1 janeiro 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv870.htm. Acesso em 22 set. 2020.

BRASIL. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Decreto de 31 de julho de 2019. *Diário Oficial da União*, Brasília, p. 1, 1 agosto 2019. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-de-31-de-julho-de-2019-208355431>. Acesso em 12 fev. 2021.

BRASIL. Ministério da Justiça. Portaria nº 473, de 27 de fevereiro de 2014. *Diário Oficial da União*, Brasília, p. 53, 28 fevereiro 2014. Disponível em: http://dspace.mj.gov.br/bitstream/1/899/3/PRT_GM_2014_473.pdf. Acesso em 12 fev. 2021.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos. Resolução nº 217, de 26 de dezembro de 2018. *Diário Oficial da União*, Brasília, p. 529, 28 dezembro 2018. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/57218149/do1-2018-12-28-resolucao-n-217-de-26-de-dezembro-de-2018-57217849. Acesso em 12 fev. 2021.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Portaria nº 452, de 17 de novembro de 2011. *Diário Oficial da União*, Brasília, p. 114, 18 novembro 2011. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=656>. Acesso em 12 fev. 2021.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Portaria nº 630, de 5 de novembro de 2019. *Diário Oficial da União*, Brasília, p. 117, 8 novembro 2019. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-630-de-5-de-novembro-de-2019-226923811>. Acesso em 12 fev. 2021.

BRASIL. Secretaria Geral da Presidência da República. Mensagem nº 10, de 13 de janeiro de 2021. *Diário Oficial da União*, Brasília, p. 2, 15 janeiro 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Msg/VEP/VEP-10.htm. Acesso em 12 fev. 2021.

BRASIL. Secretaria Geral da Presidência da República. Mensagem nº 254, de 18 de junho de 2019. *Diário Oficial da União*, edição extra, Brasília, p. 23, 18 junho 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Msg/VEP/VEP-254.htm. Acesso em 12 fev. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.659. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2021c. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6083197>. Acesso em: 9 mar. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental na Reclamação nº 36.688. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2019a. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5765223>. Acesso em: 9 mar. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 622. Relator: Ministro Roberto Barroso. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2021a. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5774611>. Acesso em: 9 mar. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 623. Relatora: Ministra Rosa Weber. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2021b. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5774620>. Acesso em: 9 mar. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.121. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2019b. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15341826697&ext=.pdf>. Acesso em: 8 jun. 2020.

BRUM, Amanda Netto. A resignificação da democracia diante da(s) crise(s) do Estado: um novo caminho frente à racionalidade neoliberal. *Quaestio Iuris*, Rio de Janeiro, v. 11, n. 4, p. 3259-3278, nov. 2018. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.12957/rqi.2018.33084>. Acesso em: 05 dez. 2020.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). *Políticas Públicas: Reflexões sobre o Conceito Jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4182322/mod_resource/content/1/BUCCI_Maria_Paula_Dallari._O_conceito_de_politica_publica_em_direito.pdf. Acesso em 31 dez. 2020.

CABRAL, Gustavo César Machado. Democracia, autoritarismo y el sofocamiento del Estado Social: una crónica del brasil de 2019. In: BRAVO, Álvaro Sánchez; CASIMIRO, Ligia Melo de; GABARDO, Emerson (coeds.). *Estado social y derechos fundamentales en tiempos de retroceso*. Sevilla: Punto Rojo, 2019. p. 103-130

CÂMARA, Heloisa Fernandes. Populistas e autoritários? Debates sobre usos do conceito. *Revista Direito e Práxis*, set. 2020. ISSN 2179-8966. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/50402>. Acesso em: 04 abr. 2021.

CARDOSO JR., José Celso. Desmonte do Estado no governo Bolsonaro: menos república, menos democracia e menos desenvolvimento. In: AZEVEDO, Jose Sergio Gabrielli; POCHMANN, Marcio (orgs.). *Brasil: incertezas e submissão?*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2019.

CARDOSO JR., José Celso. Sumário analítico. In: CARDOSO JR., José Celso. (coord.). *Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas*. V. 3.

Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2010. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/Livro_BrasilDesenvEN_Vol03.pdf. Acesso em: 28 jul. 2020.

CARRANÇA, Thais. Governo recria conselho de defesa do consumidor extinto em 1990. *Folha de São Paulo*. 8 jul. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/07/governo-recria-conselho-de-defesa-do-consumidor-extinto-em-1990.shtml>. Acesso em 12. dez. 2020.

CASARA, Rubens R. R. *Bolsonaro: o mito e o sintoma*. São Paulo: Contracorrente, 2020.

CHAGAS, Ana Maria de Resende; SILVA, Frederico Augusto Barbosa; ARAÚJO, Herton Ellery; CUIABANO, Simone Maciel. *A política de assistência e a participação social: o caso do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS)*. Brasília: Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas, 2003. (Texto para discussão, n. 1005.) Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2696/1/TD_1005.pdf. Acesso em: 28 jul. 2020.

CHEVALLIER, Jacques. *O Estado Pós-Moderno*. Tradução de Marçal Justem Filho. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. Poder normativo da Administração Pública. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin (coord). *Direito Constitucional Brasileiro: organização do Estado e dos Poderes*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

COELHO, Gabriela. Bolsonaro esvazia Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas, e OAB perde vaga. *Revista Consultor Jurídico*. 22 jul. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-jul-22/oab-excluida-conselho-nacional-politicas-drogas>. Acesso em 12. fev. 2021.

COMPARATO, Fabio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília a. 35, n. 138, abr./jun. 1998. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/364/r138-04.pdf?sequence=4&isAllowed=y>. Acesso em 31 dez. 2020.

CNDH. *Relatório Colegiados e Participação Social*. Impactos do Decreto nº 9.759/2019. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselho-nacional-de-direitos-humanos-cndh/copy3_of_Relatrio_ColegiadoseParticipaoSocial_ImpactosdoDecreton9759_2019_VersoResumida.pdf. Acesso em 07 jan. 2021.

CIMI. *Extinção de conselhos sociais ressalta viés autoritário e antidemocrático do governo Bolsonaro*. 12 abr. 2019. Disponível em: <https://cimi.org.br/2019/04/extincao-conselhos-sociais-ressalta-vies-autoritario-antidemocratico-governo-bolsonaro/>. Acesso em 11 jun. 2021.

CORDEIRO, Isabela de Deus; BUSSINGUER, Elda Coelho de Azevedo. A democracia participativa à luz da Constituição de 1988: para uma aproximação entre o direito de liberdade, em Philip Petit, e o retorno à ágora, em Zigmunt

Bauman. *Quaestio Iuris*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, p. 127-148, fev. 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.12957/rqi.2017.22457>. Acesso em: 5 dez. 2020.

CORRALES, Javier. Legalismo autocrático na Venezuela. *Journal of Democracy em Português*, p. 1-24, vol. 4, n. 2, out. 2015. Disponível em: http://plataformademocratica.org/Arquivos/JD-v4_n2_01_Legalismo_autocratico_na_Venezuela.pdf. Acesso em 29 mar. 2021.

CORRALO, Giovani da Silva. A democracia, as políticas e os sistemas municipais de participação social: a repercussão local do Decreto Federal 8.243/2014. *Quaestio Iuris*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, p. 178-198, fev. 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.12957/rqi.2017.22431>. Acesso em: 5 dez. 2020.

COSTA, Pietro. *Poucos, muitos, todos*: lições de história da democracia. Tradução de: Luiz Ernani Fritoli. Curitiba: Ufpr, 2012.

DANTAS, Thaís; CIFALI, Ana Cláudia; SALMERON, Glicia. Defender o Conanda é defender a democracia. *JOTA*, 9 nov. 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/defender-o-conanda-e-defender-a-democracia-09112020>. Acesso em 12 fev. 2021.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal. Tradução de Mariana Echalar. São Paulo: Boitempo, 2016.

FALEIROS JÚNIOR, José Luiz de Moura. A Administração Pública consensual: novo paradigma de participação dos cidadãos na formação das decisões estatais. *Revista Digital de Direito Administrativo*, v. 4, n. 2, p. 69-90, 2017. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/131126>. Acesso em: 22 maio. 2021.

FELDMANN, Fabio; ARAÚJO, Suely; GIOVANELLI, Rafael. Em defesa do Conselho Nacional do Meio Ambiente. *JOTA*, 15 fev. 2021. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/em-defesa-do-conselho-nacional-do-meio-ambiente-15022021>. Acesso em 16 fev. 2021.

FERNANDES, Talita; BORGES, Stella. Agora é Bolsonaro, de direita, diz presidente após trocas em comissão sobre a ditadura. *Folha de São Paulo*. 1 ago. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/08/agora-e-bolsonaro-de-direita-diz-presidente-apos-trocas-em-comissao-sobre-a-ditadura.shtml>. Acesso em: 16 fev. 2021.

FERRAJOLI, Luigi. *La democracia a través de los derechos*: el constitucionalismo garantista como modelo teórico. Madrid: Trotta, 2014.

FERRAJOLI, Luigi. *Pasado y futuro del estado de derecho*. RIFP/17(2001), p. 31-45. Disponível em: <http://e-spacio.uned.es/fez/eserv.php?pid=bibliuned:filopoli-2001-17-0011&dsID=pdf>. Acesso em: 8 jun. 2020.

FIORAVANTI, Maurizio (Org.). *El Estado Moderno en Europa*: instituciones y derecho. Madrid: Editorial Trotta, 2004.

FIGUEIREDO, Daniel José de; QUADROS, Doacir Gonçalves de. Política criminal de drogas: afronta a direitos fundamentais e desproporcionalidade sob o argumento de proteção à saúde. *Revista Eletrônica Direito e Sociedade*, Canoas, v. 9, n. 1, p. 57-72, abr. 2021. Disponível em:

<https://revistas.unilasalle.edu.br/index.php/redes/article/view/6521>. Acesso em 22 mai. 2021.

FONSECA, André Dionei; SILVA, Silvio Lucas Alves da. O Neoliberalismo em tempos de pandemia: o governo Bolsonaro no contexto de crise da covid-19. *Ágora: Revista do Departamento de História e Geografia*, Santa Cruz do Sul, v. 22, n. 2, p. 58-75, jul. 2020. Semestral. Disponível em:

<https://online.unisc.br/seer/index.php/agora/article/view/15461>. Acesso em: 22 jun. 2021.

FRANCESCHINELLI, Milena; MAUES, Babi; LEIRNER, André. Transconselhos: retomar luta por democracia participativa. *Outras Palavras*. 27 jan. 2021.

<https://outraspalavras.net/crise-brasileira/transconselhos-retomar-luta-por-democracia-participativa/>. Acesso em 12 fev. 2021

FRASER, Nancy; JAEGGI, Rahel. Capitalismo em debate: uma conversa na teoria crítica. Tradução de Nathalie Bressiani. São Paulo: Boitempo, 2020.

FRASER, Nancy. Justice Social in the Age of Identity Politics. In: FRASER, Nancy; HONNETH, Axel. (eds.). *Redistribution or Recognition? A Political Philosophical Exchange*. London: Verso, 2003.

FRASER, Nancy. O feminismo, o capitalismo e a astúcia da história. *Mediações*, Londrina, v. 14, n.2, p. 11-33, Jul/Dez. 2009. Disponível em:

<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/mediacoes/article/view/4505/3782>. Acesso em 22 maio. 2021.

FRASER, Nancy. Repensando la esfera pública: una contribución a la crítica de la democracia actualmente existente. *Ecuador Debate*, Quito, n. 46, p. 139-174, abr. 1999. Disponível em:

<https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/5760/1/RFLACSO-ED46-08-Fraser.pdf>. Acesso em: 8 jun. 2020.

FREEMAN, Will. Colonization, Duplication, Evasion: the institutional strategies of autocratic legalism. *Ssrn Electronic Journal*, p. 2-23, 2018. Disponível em:

<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3210488>. Acesso em: 25 mar. 2021.

FREY, Klaus. Governança interativa: uma concepção para compreender a gestão pública participativa?. *Revista Política & Sociedade*. Florianópolis, v. 3, n. 5, p. 119-138, 2004. Disponível em:

<https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/1982>. Acesso em 25 mar. 2021.

FUNES, Patricia. Historia mínima de las ideas políticas en América Latina. Madrid: Turner publicaciones, 2014.

G1. Lula tem 49% e venceria no 1º turno, diz Ipec; Bolsonaro, 23%, Ciro, 7%, Doria, 5% e Mandetta, 3%. G1. 25 jun. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/06/25/lula-tem-49percent-bolsonaro-23percent-ciro-7percent-doria-5percent-e-mandetta-3percent-no-1o-turno-aponta-pesquisa-ipeca.html>. Acesso em 25 jun. 2021.

GARNICA, Vitor Gabriel; KEMPFER, Marlene. A Importância da Participação e do Controle Social para a Republição da Administração Pública Brasileira. *Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública*. Belém, v. 5, n. 2, p. 19-37. Jul/Dez. 2019. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.26668/IndexLawJournals/2526-0073/2019.v5i2.5828>. Acesso em 12 fev. 2021.

GAVIÃO FILHO, Anizio Pires. *Direito fundamental ao ambiente*. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2005.

GARGARELLA, Roberto; ROA ROA. Jorge, Diálogo democrático y emergencia en América Latina. *Max Planck Institute for Comparative Public Law & International Law (MPIL)*, n. 2020-21, p. 1-30, 10 jun. 2020. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=3623812>. Acesso em 11 jun. 2021.

GINSBURG, Tom; HUQ, Aziz Z. *How to save a constitutional democracy*. Chicago; London: The Chicago University Press, 2018.

GIOVANNI, Geraldo Di; NOGUEIRA, Marco Aurélio. Introdução. In: GIOVANNI, Geraldo Di; NOGUEIRA, Marco Aurélio (orgs). *Dicionário de políticas Públicas*. 3. ed. São Paulo: UNESP, 2018.

GOHN, Maria da Glória. *Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011. 128 p. (Coleção Questões da Nossa Época; v. 32).

GONÇALVES, Raquel Cristina Possolo; NETO, Almir Megali. Democracia participativa brasileira: uma construção sob ataque. *CSONline - Revista Eletrônica de Ciências Sociais*, n. 30, 2020. DOI: 10.34019/1981-2140.2019.27622. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/csonline/article/view/27622>. Acesso em: 22 maio. 2021.

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. *Conselhos Gestores de Políticas Públicas: democracia, controle social e instituições*. 110 f. Dissertação (Mestrado) - Fundação Getúlio Vargas (FGV), São Paulo, 2003.

GOMES, José Roberto Torres. *Exclusão da participação popular individual na composição de conselhos gestores de políticas públicas*. In: XXVI CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI – São Luís-MA. Constituição e democracia II [Recurso eletrônico on-line]. MATOS, Nelson Juliano Cardoso; SAMPAIO, José Adércio Leite (coords). Florianópolis: CONPEDI, 2017. p. 108-123. Disponível em: <http://conpedi.danielolr.info/publicacoes/27ixgmd9/8125w9im/3OXyPRLe48hi2mnm.pdf>. Acesso em: 02 abr. 2021.

GRANDELLE, Renato. ONGs sorteadas para o Conama não sabiam que participariam de seleção. *O Globo*. 20 jul. 2019. Disponível em:

<https://oglobo.globo.com/sociedade/ongs-sorteadas-para-conama-nao-sabiam-que-participariam-de-selecao-23818140>. Acesso em 12 fev. 2021.

GREENPEACE. *Nota sobre o Conselho Nacional da Amazônia Legal*. 13. fev. 2020. Disponível em: <https://www.greenpeace.org/brasil/press/nota-sobre-o-conselho-nacional-da-amazonia-legal/>. Acesso em 22. mai. 2021.

HABERMAS, Jürgen. *A inclusão do outro: estudos de teoria política*. São Paulo: Edições Loyola, 2004.

HARTWING, Elisa Maffassioli. Decretos 9.759/19 e 9.806/19 e a violação aos princípios da participação popular e da proibição do retrocesso ambiental. *Cadernos Eletrônicos Direito Internacional sem Fronteiras*, v. 2, n. 2, p. e20200234, 26 nov. 2020.

IBGE. *Pesquisa de informações básicas municipais: perfil dos municípios brasileiros*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2018. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arquivos/496bb4fbf305cca806aaa167aa4f6dc8.pdf. Acesso em 28. jul. 2020.

INA. *A política indigenista por um triz*. 21 nov. 2019. Disponível em: <https://indigenistasassociados.org.br/2019/11/21/a-politica-indigenista-por-um-triz/>. Acesso em 11 jun. 2021.

IDEC. *Consea permanece extinto após a manutenção do veto de Bolsonaro*. Disponível em: <https://idec.org.br/noticia/consea-permanece-extinto-apos-manutencao-do-veto-de-bolsonaro>. Acesso em 10 fev. 2021.

IMAFLORES; ISA; ARTICLE 19. *Mapeamento dos retrocessos de transparência e participação social na política ambiental brasileira – 2019 e 2020*. Disponível em: https://www.imaflora.org/public/media/biblioteca/mapeamento_dos_retrocessos_de_transparencia_e_participacao_social_na_politica_ambiental_.pdf. Acesso em 27 jan. 2021.

IPEA. *O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente na visão de seus conselheiros*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2012. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7688/1/RP_O%20Conselho_2012.pdf. Acesso em: 28 jul. 2020.

KOZICKI, Katya. Democracia deliberativa: a recuperação do componente moral na esfera pública. *Revista da Faculdade de Direito UFPR*, Curitiba, v. 41, p. 43-57, dez. 2004. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/38317/23374>. Acesso em: 29 jul. 2020.

LANDAU, David. Abusive Constitutionalism (April 3, 2013). 47 UC Davis Law Review 189 (2013), FSU College of Law, Public Law Research Paper No. 646, Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2244629>. Acesso em 22 mai. 2021.

LANDAU, David. Constitucionalismo abusivo. Tradução de Ulisses Levy Silvério dos Reis e Rafael Lamera Giesta Cabral. REJUR - Revista Jurídica da UFERSA, Mossoró, v. 4, n. 7, p. 1-16, jan./jun. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.21708/issn2526-9488.v4.n7.p17-71.2020>. Acesso em 22 mai. 2021.

LAVALLE, Adrian Gurza; BEZERRA, Carla de Paiva. Por que 'desconstruir' a participação social? *Nexo Políticas Públicas*. 10 fev. 2021. Disponível em: <https://pp.nexojornal.com.br/opiniaio/2021/Por-que-'desconstruir'-a-participação-social>. Acesso em 22 mai. 2021.

LAVALLE, Adrian Gurza; VOIGT, Jessica; SERAFIM, Lizandra. O que Fazem os Conselhos e Quando o Fazem? Padrões Decisórios e o Debate dos Efeitos das Instituições Participativas. *Dados*, v. 59, n. 3, p. 609-650, set. 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/s3FgjNNsZ4kT8q4nvLVj8Bz/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 20 set. 2021.

LEMOS, Marco Aurélio Cirilo. *Análise das determinantes para as efetividades da Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica*. 202 f. Dissertação (Mestrado). Universidade de Brasília, Brasília, 2020.

LEVITSCKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. *Como as democracias morrem*. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

LIMA, Paula Pompeu Fiuza; ALENCAR, Joana Luiza Oliveira; RIBEIRO, Uriella Coelho; CRUXÊN, Isadora Araújo; SOUZA, Clóvis Henrique Leite. *Conselhos nacionais: elementos constitutivos para sua institucionalização*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2014. (Texto para Discussão, n. 1951.) Disponível em: https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/td_1951.pdf. Acesso em: 28.07.2020.

LOPEZ, Felix; PIRES, Roberto Rocha. Instituições participativas e políticas públicas no Brasil: características e evolução nas últimas duas décadas. In: CARDOSO JR., José Celso. (coord.). *Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas*. V. 3. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2010. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/Livro_BrasilDesenvEN_Vol03.pdf. Acesso em: 28 jul. 2020.

MADISON, James. O federalista nº 48. In: HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *O Federalista*. Tradução de Ricardo Rodrigues Gama. 3. ed. Campinas: Russell, 2009. p. 307-311.

MAITINO, Martin Egon. Populismo e bolsonarismo. Cadernos Cemarx, Campinas, SP, v. 13, n. 00, p. e020002, 2020. DOI: 10.20396/cemarx.v13i00.13167. Disponível em: <https://econtents.bc.unicamp.br/inpec/index.php/cemarx/article/view/13167>. Acesso em: 5 abr. 2021.

MAZAROTTO, Eduardo Brugnolo; QUADROS, Doacir Gonçalves de. Ações afirmativas e judicialização da política: um olhar baseado na teoria de John Rawls. *Revista Eletrônica Direito e Política*, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em

Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.14, n.1, 1º quadrimestre de 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.14210/rdp.v14n1.p156-178>. Acesso em: 15. jan. 2021.

MEDINA, José Miguel Garcia. *Constituição Federal Comentada [livro eletrônico]*. 4. ed. e-book baseada na 6 ed. impressa. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2021.

MORAIS, Neiara; SILVA, Maria Andréa Luz da; FROTA, Francisco Horacio da Silva. A participação institucionalizada em tempos de recessão democrática. *Revista Debates*, v. 15, n. 1, p. 223-246, 30 abr. 2021. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. <http://dx.doi.org/10.22456/1982-5269.111187>.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Direito da participação política: legislativa, administrativa e judicial: (fundamentos e técnicas constitucionais da legitimidade)*. Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

MOUFFE, Chantal. *O regresso do político*. Lisboa: Gradiva, 1996.

NOVAIS, Jorge Reis. *Contributo para uma teoria do estado de direito*. Lisboa: Almedina, 2006.

NOVAIS, Jorge Reis. *Em defesa do tribunal constitucional: resposta aos críticos*. Coimbra: Almedina, 2014.

NUNES, Andréia R. Schneider. Políticas públicas. In: CAMPILONGO, Celso Fernandes; GONZAGA, Alvaro de Azevedo; FREIRE, André Luiz Freire (coords.). Enciclopédia jurídica da PUC-SP. In: NERY JR., Nelson; ABOUD, Georges; FREIRE, André Luiz (coords. do Tomo). Tomo: Direitos Difusos e Coletivos. 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/376/edicao-1/politicas-publicas>. Acesso em 23. dez. 2020.

NUNES, António José Avelãs. *A crise atual do capitalismo: capital financeiro, neoliberalismo, globalização*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

OBSERVATÓRIO DO CLIMA. “Passando a boiada”: o segundo ano de desmonte ambiental sob Jair Bolsonaro. Jan. 2021. Disponível em: <https://www.oc.eco.br/wp-content/uploads/2021/01/Passando-a-boiada-1.pdf>. Acesso em 22. mai. 2021.

OLIVEIRA, Assis da Costa. Bolsonaro interfere radicalmente no Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. *Justificando*, 5 set. 2019a. Disponível em: <https://www.justificando.com/2019/09/05/bolsonaro-interfere-radicalmente-no-conselho-nacional-dos-direitos-da-crianca-e-do-adolescente/>. Acesso em 12 fev. 2021.

OLIVEIRA, Assis da Costa. Conad: Governo Bolsonaro não sabe funcionar respeitando a diversidade de interesses. *Justificando*. 25 jul. 2019b. Disponível em: <https://www.justificando.com/2019/07/25/conad-governo-bolsonaro-nao-sabe-funcionar-respeitando-a-diversidade-de-interesses/>. Acesso em 12. fev. 2021.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de; SCHWANKA, Cristiane. A administração consensual como a nova face da administração pública no século XXI: fundamentos dogmáticos, formas de expressão e instrumentos de ação. *Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo*, v. 104, p. 303-322, 2009. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67859>. Acesso em 22 maio. 2021.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. A extinção de conselhos e fóruns participativos pelo Decreto n. 9.759/19: enfraquecimento da democracia participativa e desdemocratização da Administração federal. *Revista Digital De Direito Administrativo*, vol. 7, n. 2, p. 60-79, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v7i2p60-79>. Acesso em 22 maio. 2021.

OUTRAS PALAVRAS. *Fim dos conselhos populares: semana de descomemoração*. 14 abr. 2021. Disponível em: <https://outraspalavras.net/blog/fim-dos-conselhos-populares-semana-de-descomemoracao/>. Acesso em 11 jun. 2021.

PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1992.

PARZIALE, Aniello dos Reis. A anatomia dos conselhos participativos. *Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura*, v. 14/2020, p. 263-280, jul-set. 2020.

PEREIRA GALVÃO DA SILVA, Manuela. Levando as minorias a sério: refoçando o papel das instituições contramajoritárias em face do legalismo autocrático e do populismo. *Revista Digital Constituição e Garantia de Direitos*, v. 13, n. 1, p. 121-147, 4 ago. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.21680/1982-310X.2020v13n1ID19805>. Acesso em 20 mai. 2021.

PIMENTA, Fabrícia Faleiros. *Políticas feministas e os feminismos na política: o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (1985-2005)*. 312 f. Tese (Doutorado). Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

PIRES, Luis Manuel Fonseca. *Estados de exceção: a usurpação da soberania popular*. São Paulo: Contracorrente, 2021.

PRENDERGAST, David. The judicial role in protecting democracy from populism. *German Law Journal*, Cambridge University Press (CUP), v. 20, n. 2, p. 245-262, abr. 2019. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1017/glj.2019.15>. Acesso em: 22 ago. 2020.

QUADROS, Doacir Gonçalves de; MAZAROTTO, Eduardo Brugnol. Democracy, Public Policies and Judicial Control: is' there a way to reconcile them?. *Revista Juridica*, v. 3, n. 60, p. 384 - 406, ago. 2020. ISSN: 2316-753X. Disponível em: <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/4187>. Acesso em: 23 maio 2021.

RAICHELIS, Raquel. Conselhos Gestores. In: GIOVANNI, Geraldo Di; NOGUEIRA, Marco Aurélio (orgs.). *Dicionário de políticas Públicas*. 3. ed. São Paulo: UNESP, 2018.

RIBAS, João André Nascimento; MEZA, Maria Lucia Figueiredo Gomes. Os conselhos gestores de políticas públicas: espaços de consolidação da administração pública societal? *Administração Pública e Gestão Social*, Viçosa, v. 10, n. 1, p. 45-54, jan. 2018. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.21118/apgs.v10i1.1492>. Acesso em: 28 jul. 2020.

RIBEIRO, Antônio Carlos. Teoria democrática entre a perspectiva elitista e a teoria crítica. *Interseções*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 2, p. 408-425, dez. 2010. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/intersecoes/article/view/4599/3393>. Acesso em: 28 jul. 2020.

RIBEIRO, Gabrielle Carvalho. Controle jurisdicional de políticas públicas, litigância estratégica e o papel dos conselhos de direitos: proposta de redução dos impactos macropolíticos de decisões judiciais. In: XXVI ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI – Brasília-DF. Direitos sociais e políticas públicas II [Recurso eletrônico on-line]. BORGES, Antônio de Moura; PINHEIRO, Douglas Antônio Rocha; STURZA, Janaína Machado (coords). Florianópolis: CONPEDI, 2017. Disponível em: <http://conpedi.danilolr.info/publicacoes/roj0xn13/nd2j6j8l/Z4O7cLCXH40h0912.pdf>. Acesso em 02 abr. 2021.

RUNCIMAN, David. *Como a democracia chega ao fim*. Tradução de Sergio Flaksman. São Paulo: Todavia, 2018.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *A difícil democracia: reinventar as esquerdas*. São Paulo: Boitempo, 2016.

SANTOS, Boaventura de Sousa. As democracias também são mortas em silêncio. *Outras Palavras*. 22. out. 2018. Disponível em: <https://outraspalavras.net/crise-brasileira/boaventura-as-democracias-tambem-sao-mortas-em-silencio/>. Acesso em 25 mar. 2021.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa. (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos Direitos Fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 10 ed. rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

SEN, Amartya. *A ideia de justiça*. Tradução de Denise Bottmann e Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SCHEPPELE, Kim Lane. Autocratic legalism. *Law Review*, University of Chicago, v. 85, p. 545-583, 2018. Disponível em: <https://lawreview.uchicago.edu/publication/autocratic-legalism>. Acesso em: 10 ago. 2020.

SILVA, Thalita Vitoria Castelo Branco Nunes. *O Conselho Nacional de Direitos Humanos como instrumento de fortalecimento da democracia no Brasil (2009/2012)*.

315 f. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2015.

SMITH, Peter H.; ZIEGLER, Melissa R. Democracias liberal e iliberal na América Latina. *Opinião Pública*, Campinas, v. 15, n. 2, p. 356-385, nov. 2009. Disponível em: <https://dx.doi.org/10.1590/S0104-62762009000200004>. Acesso em 22 mai. 2021.

SOUZA, Claudia Beeck Moreira de; BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz; SCHIER, Paulo Ricardo. Crise econômica e a crise democrática: o que resta do Estado Constitucional no Capitalismo Financeirizado. In: SCHIER, Adriana da Costa Ricardo; BITENCOURT, Caroline Müller (orgs.) *Direito administrativo, políticas públicas e estado sustentável*. Curitiba: Íthala, 2020.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. *Democracia em crise no Brasil: valores constitucionais, antagonismo político e dinâmica institucional*. São Paulo: Contracorrente; Eduerj, 2020.

SZABÓ, Ilona. *A defesa do espaço cívico*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2020.

TEIXEIRA, Albano Busato; BITENCOURT, Caroline Müller. Os Conselhos de Participação Popular como instrumento de legitimação das decisões das agências reguladoras. *Revista Eletrônica da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro - PGE-RJ*, Rio de Janeiro, v. 2 n. 2, mai./ago. 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.46818/pge.v2i2.62>. Acesso em 25 mar. 2021.

TUSHNET, Mark. Authoritarian Constitutionalism. *Cornell Law Review*, Ithaca, v. 100, n. 2, p. 391-462, jan. 2015. Disponível em: <http://scholarship.law.cornell.edu/clr/vol100/iss2/3>. Acesso em 11 jun. 2021.

VALIM, Rafael. *Estado de exceção: a forma jurídica do neoliberalismo*. São Paulo: Contracorrente, 2017.

WEFFORT, Francisco Correia. *O populismo na política brasileira*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

ZAKARIA, Fareed. "The Rise of Illiberal Democracy." *Foreign Affairs*, v. 76, n. 6, 1997, p. 22-43., www.jstor.org/stable/20048274. Accessed 19 May 2021.