

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
DEPARTAMENTO DE DIREITO  
CURSO DE DIREITO

Giulia Pagliosa Waltrick Martins

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

Florianópolis

2022

Giulia Pagliosa Waltrick Martins

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

Trabalho Conclusão do Curso de Graduação em Direito do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito para a obtenção do título de Bacharel em Direito

Orientadora: Profa. Dra. Luana Renostro Heinen

Florianópolis

2022

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,  
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Martins, Giulia Pagliosa Waltrick

Direitos fundamentais, cidadania e neoliberalismo: o direito à participação no âmbito dos conselhos nacionais de políticas públicas entre 2019 e maio de 2022 / Giulia Pagliosa Waltrick Martins ; orientadora, Luana Renostro Heinen, 2022.

96 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Graduação em Direito, Florianópolis, 2022.

Inclui referências.

1. Direito. 2. Neoliberalismo. 3. Direitos fundamentais. 4. Participação. 5. Conselhos nacionais de políticas públicas. I. Renostro Heinen, Luana . II. Universidade Federal de Santa Catarina. Graduação em Direito. III. Título.

Giulia Pagliosa Waltrick Martins

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

Este Trabalho Conclusão de Curso foi julgado adequado para obtenção do Título de “Bacharel em Direito” e aprovado em sua forma final pelo Curso de Direito

Florianópolis, 21 de julho de 2022.

**Banca Examinadora:**

---

Profa. Dra. Luana Renostro Heinen  
Orientadora  
Universidade Federal de Santa Catarina

---

Prof. Dr. Delamar José Volpato Dutra  
Avaliador  
Universidade Federal de Santa Catarina

---

Prof. Me. Rodrigo Alessandro Sartoti  
Avaliador  
Universidade Federal de Santa Catarina

## **AGRADECIMENTOS**

Tenho muito a agradecer pela completude desta primeira etapa da minha formação universitária. Primeiro, todo o meu agradecimento a minha família, que sempre incentivou e tornou possível a minha dedicação aos estudos. A minha mãe, Valdirene, agradeço por ser meu porto seguro de amor incondicional e por me ensinar a ter força de viver e crescer. Obrigada pelo afeto, pela escuta e pelas palavras de tranquilidade e coragem durante esses últimos meses. Ao meu pai, Roberto, agradeço por, desde pequena, me aproximar do universo das ciências humanas e por significar um apoio sem limites, firme, sincero e amoroso. Obrigada a vocês por sempre acompanharem minhas aventuras acadêmicas tão de perto, por me permitirem o tempo e as condições necessárias para eu realizar minhas escolhas acadêmicas e profissionais, por acreditarem - e me fazer acreditar - nos meus sonhos e os auxiliar em tudo o que estivesse ao alcance.

A minha avó, Beatriz, e a meu avô, Severino, obrigada por estarem presentes desde os meus primeiros passos nos estudos escolares - é ainda muito viva em mim a memória de vocês me auxiliando na compreensão das matérias e nos estudos para as provas do colégio. Agradeço por sempre confiarem na minha capacidade, me incentivarem e propiciarem as condições para os meus estudos. A minha avó, Maria de Lourdes, agradeço por ter me acolhido em Florianópolis de braços tão abertos e me apoiar na minha jornada acadêmica, torcendo com muito carinho pelas minhas conquistas e me amparando nas dificuldades do dia a dia. Ao Enio e a Fernanda, da mesma forma, agradeço por sempre torcerem por mim. Ao meu pai, Luciano, minha madrasta, Leila, minha avó, Carmen Lúcia, e meu avô, José Carlos, agradeço pelo apoio, carinho e estímulo no estudo do Direito.

Também expresso a minha sincera gratidão à professora Luana Renostro Heinen, minha orientadora. Obrigada por ter me apresentado a Sociologia do Direito e o tema do neoliberalismo, por me acolhido como pesquisadora voluntária desde 2018, por permitir espaço às minhas aspirações de estudo e por ter instruído minha trajetória acadêmica, sempre com muita competência, diálogo, atenção e apoio. Obrigada, sobretudo, por acreditar e confiar em mim, desde o início.

Ao longo da minha estadia em Florianópolis, pude conhecer pessoas e fortalecer amizades já formadas que cotidianamente me fazem acreditar que tenho ao meu lado os amigos mais incríveis deste mundo. A Maria, que me acompanha desde os tempos de escola, agradeço pelo cuidado - acredito que essa é a melhor palavra para descrever o que a tua companhia significa para mim. Obrigada pelos abraços acalentadores, por desembaraçar o caos das minhas ideias em todos os momentos que eu necessitei, por segurar a minha mão e dividir comigo a tua coragem, por organizar com tanto carinho e tornar ainda mais especial o dia da minha defesa. Ao Vitor, agradeço pela companhia diária de almoços, trabalho, jantas, esportes e muitas e muitas conversas. Obrigada pela imensa paciência para revisar o meu trabalho, pela escuta tão atenta e por me auxiliar sempre de uma forma tão carinhosa e sensível, com esse teu talento único para contornar as piores horas das minhas ansiedades. Ao Guilherme, agradeço pela rotina de RU e BU, pela atenção ao ouvir minhas angústias, pelos conselhos no decorrer da pesquisa e pelas palavras de apoio sempre tão firmes e carinhosas. A Luísa, agradeço por toda a nossa jornada acadêmica juntas e por me inspirar tanta força e afeto. Vocês tornaram esses últimos meses mais leves e tranquilos de viver, e é muito bom poder compartilhar com vocês a felicidade deste momento.

Agradeço também ao Lucas por ter me acompanhado nos estudos e dividido a vida comigo durante toda a graduação. Ao Cesar pelos tantos momentos que passamos juntos e ao Weliton pelo suporte acadêmico e pelas boas conversas. Aos meus colegas de curso que fizeram esses cinco anos muito mais alegres e ricos, em especial, ao grupo da Análise Crítica - para além dos amigos que já citei, Ana Vanzin, Carol Slowik, Glexandre e Líria - Gabriela e ao Igor. Agradeço às professoras e aos professores dedicados, competentes e acessíveis que tive pelos aprendizados e pela generosidade de contribuir para a minha formação como acadêmica, como pessoa e como jurista. Agradeço à Revista Avant por me permitir colaborar para o incentivo da pesquisa acadêmica e ao SAJU por prover um sentido real ao estudo teórico da faculdade. Ao SocioDir, por ser um espaço disposto a enfrentar questões significativas da nossa realidade social, jurídica e política, sempre aberto ao debate e à troca de conhecimentos, no qual pude me descobrir como pesquisadora. É graças às discussões do grupo que o tema deste trabalho surgiu. Agradeço a todos os membros pelo apoio no desenvolvimento das minhas pesquisas, em especial, ao José Nilton pelo auxílio com a bibliografia deste trabalho.

No mais, agradeço a todos que cruzaram o meu caminho ao longo da graduação e, a seu modo, contribuíram para enriquecê-la. Agradeço, enfim, à Universidade Federal de Santa Catarina, por me possibilitar uma educação pública, gratuita e de qualidade.

## RESUMO

A presente monografia discute o direito à participação, entendido como um direito fundamental, no âmbito dos conselhos nacionais de políticas públicas. Propõe-se a analisar as normas federais editadas entre janeiro de 2019 e maio de 2022 que regulamentam a existência e a organização dos referidos conselhos, de sorte a identificar se a participação da sociedade civil é por elas ampliada ou restringida. Para tanto, mobilizam-se fundamentos jurídicos e sociológicos: o modelo de democracia participativa e de cidadania ativa desenhado pelo texto constitucional, por um lado, e o modelo neoliberal de Estado, por outro. O estudo foi realizado por meio de revisão bibliográfica e de pesquisa documental dos atos normativos publicados entre 2019 e maio de 2022 a respeito dos conselhos nacionais de políticas públicas. Em termos gerais, verifica-se a implementação de uma reestruturação administrativa nos órgãos colegiados nacionais que, a pretexto de racionalizar seu funcionamento e conter os gastos públicos, extingue conselhos ou reduz a representatividade e a autonomia dos membros da sociedade civil, ao passo que concentra o poder de agenda no Executivo Federal. Ao final, conclui-se que, na medida em que se justificam pela via da técnica e pretendem apartar-se de finalidades políticas, as normas governamentais em questão expressam um projeto neoliberal de Estado. Sob esse viés, esvaziam ou inviabilizam a participação da sociedade civil na formulação e na execução de políticas públicas dentro dos conselhos nacionais, mostrando-se incompatíveis com a arquitetura constitucional da cidadania ativa e da democracia participativa.

**Palavras-chave:** Conselhos nacionais de políticas públicas. Direitos fundamentais. Neoliberalismo. Participação.



## ABSTRACT

This paper discusses the right to participation, understood as a fundamental right, in the context of national public policy councils. Based on the constitutional model of democracy and citizenship, it seeks to analyze the federal regulations issued between January 2019 and May 2022 governing the existence and organization of these councils, with the objective of identifying whether the participation of civil society has been expanded or restricted. For this, it makes use of principles from sociology and law: the model of participatory democracy and active citizenship demonstrated in the constitutional text, on the one hand, and the neoliberal model of State, on the other. The study was conducted through a literature review and document research of the normative acts issued between 2019 and May 2022 regarding the national public policy councils. Overall, this paper recognizes the implementation of an administrative restructuring in these councils that, under the pretext of rationalizing their operation and containing public spending, extinguishes councils or reduces the representativeness and autonomy of civil society in them, while concentrating the power of forming an agenda in the Federal Executive branch. In the end we conclude that, insofar as they are justified by technical means and intend to distance themselves from political goals, the governmental norms in question express a neoliberal State paradigm. In this regard, they empty out or make unfeasible the participation of civil society in the formulation and monitoring of public policies, showing themselves to be incompatible with the constitutional architecture of active citizenship and participatory democracy.

**Keywords:** National public policy councils. Fundamental rights. Neoliberalism. Participation.

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Conselhos nacionais de políticas públicas .....	53
------------------------------------------------------------	----

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

AGU - Advocacia-Geral da União

CDES - Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social

Cnapo - Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica

CNCD - Conselho Nacional de Combate à Discriminação

CNDI - Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa

CNDU - Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano

Conad - Conselho Nacional de Política sobre Drogas

Conade - Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência

Conaeti - Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil

Conama - Conselho Nacional do Meio Ambiente

Conanda - Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente

Conatrae - Comissão Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo

Concidades - Conselho das Cidades

Condraf - Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável

Conjuve - Conselho Nacional da Juventude

CNIg - Conselho Nacional de Imigração

CNPC - Conselho Nacional de Política Cultural

MMFDH - Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos

MP - Medida Provisória

PGR - Procuradoria-Geral da República

STF - Supremo Tribunal Federal

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>12</b>
<b>2. NEOLIBERALISMO E ESTADO.....</b>	<b>15</b>
<b>2.1 O modelo neoliberal de Estado.....</b>	<b>16</b>
2.1.1 A “reforma externa” do Estado .....	19
2.1.2 A “reforma interna” do Estado .....	24
<b>3. O DIREITO À PARTICIPAÇÃO.....</b>	<b>30</b>
<b>3.1 Direitos fundamentais.....</b>	<b>30</b>
<b>3.2 A participação na Constituição Federal de 1988 .....</b>	<b>35</b>
3.2.1 Cidadania, democracia e participação.....	35
3.2.2 A participação como direito fundamental .....	40
3.2.3 Breves considerações sobre a construção da cidadania no Brasil.....	45
<b>3.3 Os conselhos nacionais de políticas públicas.....</b>	<b>48</b>
<b>4. AS NORMAS FEDERAIS PUBLICADAS ENTRE JANEIRO DE 2019 E MAIO DE 2022 A RESPEITO DA EXISTÊNCIA E DA ORGANIZAÇÃO DOS CONSELHOS NACIONAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....</b>	<b>57</b>
<b>4.1 Decreto n. 9.759/2019.....</b>	<b>57</b>
<b>4.2 Decreto n. 9.784/2019.....</b>	<b>60</b>
<b>4.3 Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea).....</b>	<b>61</b>
<b>4.4 Conselho das Cidades (Concidades).....</b>	<b>62</b>
<b>4.5 Conselhos nacionais que tiveram a organização alterada por normas federais editadas entre 2019 e maio de 2022.....</b>	<b>63</b>
4.5.1 Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama).....	63
4.5.2 Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda)	65
4.5.3 Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa (CNDI).....	67
4.5.4 Conselho Nacional de Combate à Discriminação (CNCD).....	68
4.5.5 Conselho Nacional de Política sobre Drogas (Conad).....	69
4.5.6 Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil (Conaeti).....	70
4.5.7 Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (Conade)	71
4.5.8 Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC).....	72
4.5.9 Conselho Nacional de Imigração (CNIg).....	72
4.5.10 Conselho Nacional da Juventude (Conjuve).....	73
4.5.11 Comissão Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo (Conatrae)	73
<b>4.6 Síntese do conteúdo das normas federais apresentadas: a “reforma interna” dos conselhos de políticas públicas e sua inconstitucionalidade</b>	<b>73</b>
<b>5. CONCLUSÃO.....</b>	<b>81</b>
<b>6. REFERÊNCIAS.....</b>	<b>84</b>

## 1. INTRODUÇÃO

Este trabalho debruça-se sobre o direito à participação, entendido como um direito fundamental, no âmbito dos conselhos nacionais de políticas públicas entre janeiro de 2019 e maio de 2022. A partir de um mapeamento e descrição das normas federais editadas durante o referido período que regulamentam a existência e a organização dos conselhos nacionais, buscamos identificar se a participação da sociedade civil foi ampliada ou restringida. Para tanto, empregamos como bases teóricas da análise, no campo jurídico, o modelo constitucional de cidadania ativa e de democracia participativa e, no campo sociológico, o modelo neoliberal de Estado.

Reconhecemos que, desde a redemocratização e a promulgação da “Constituição Cidadã”, o Brasil percorreu uma trajetória de ganhos de direitos civis, políticos, sociais, econômicos, culturais, coletivos e difusos, por meio de avanços legislativos e jurídicos e da formulação de políticas públicas. Não obstante, desde o golpe parlamentar de 2016, a agenda do neoliberalismo conquistou protagonismo e impulsionou a marcha da austeridade fiscal, das reformas liberalizantes e do desmonte de programas sociais, sob um repertório de críticas ao Estado, julgado patrimonialista, corrupto, corporativista e ineficiente. O retrocesso agrava-se nos dias de hoje em meio ao governo de Jair Bolsonaro, que aprofunda a desestruturação das instituições e políticas construídas por mais de duas décadas.

À vista disso, esta pesquisa, num plano geral, lança-se à compreensão do estado da arte da realização da democracia participativa e da efetivação dos direitos da cidadania consagrados pela Constituição Federal frente a um modelo neoliberal de Estado. Recortamos a temática para analisar, especificamente, a concretização dos preceitos constitucionais a respeito da participação - e as ameaças que os cercam - no contexto das diversas reformas administrativas levadas a cabo por normas federais editadas no governo de Jair Bolsonaro referentes aos conselhos nacionais de políticas públicas, os quais, ao nosso ver, consistem em um dos mais potentes instrumentos existentes para a efetivação do direito à participação na gestão de políticas públicas na esfera federal.

Assim, mediante uma revisão bibliográfica no escopo da ciência social e da ciência jurídica, objetivamos, num primeiro momento, conceituar o Estado neoliberal. Na sequência, nos propomos a apresentar o paradigma de democracia e de cidadania estabelecido pela Constituição Federal, além de contextualizar a

construção da cidadania no Brasil. Seguimos para compreender, com base no texto constitucional, o direito à participação enquanto um direito fundamental, especificando a definição dos conselhos de políticas públicas.

Posteriormente, por meio de uma pesquisa documental, buscamos mapear as mudanças efetuadas por normas federais na existência e organização dos conselhos nacionais entre janeiro de 2019 e maio de 2022, de modo a identificar a restrição ou a ampliação da participação da sociedade civil. Por fim, colocando em diálogo o conceito neoliberal de Estado e o direito fundamental à participação, nos propomos a analisar sociológica e juridicamente as alterações legais apresentadas. Diante disso, sustentamos a hipótese de que as normas federais objeto deste estudo violam o direito à participação e expressam um projeto neoliberal de Estado.

A pesquisa, então, está estruturada da seguinte forma. Na primeira seção, introdutória, empregamos as obras de David Harvey (2008), Michel Foucault (2008), Loïc Wacquant (2011, 2012), Pierre Dardot e Christian Laval (2016) e William Davies (2014, 2018) para apresentar noções básicas do fenômeno neoliberal, direcionando a discussão para investigar quais os alicerces e as finalidades que o neoliberalismo atribui ao Estado. Acreditamos que a ideia de Estado neoliberal é essencial para a compreensão dos fundamentos, do conteúdo e das consequências dos atos normativos federais, tratados no capítulo final, em relação à democracia e à cidadania brasileiras.

A segunda seção dedica-se a explorar o direito à participação e o seu vínculo com as noções de democracia e cidadania. Para tanto, buscamos compreender o significado de direito fundamental e o significado que a Constituição confere à participação, tendo em conta os modelos de democracia e de cidadania por ela delineados. Também discorreremos sobre os principais mecanismos constitucionais estabelecidos para a concretização da participação, dentre os quais figuram os conselhos de políticas públicas, examinados ao fim da seção. Nesses pontos, utilizamos as obras de André Ramos (2018), Boaventura de Sousa Santos (2002), Dimitri Dimoulis (2014), Ingo Wolfgang Sarlet (2012), Joaquín Herrera Flores (2009), José Afonso da Silva (1989), Leonardo Avritzer (2008, 2013), Maria da Glória Marcondes Gohn (2001, 2002, 2005), Maria Victoria de Mesquita Benevides (1991, 1994), Paulo Bonavides (2001, 2011) e Vera Regina Pereira de Andrade (1987).

Ainda, traçamos brevemente a construção da cidadania no Brasil a partir dos escritos de José Murilo de Carvalho (2008), a fim de contextualizar a participação no

cenário brasileiro. Por fim, abordamos os elementos caracterizadores dos conselhos de políticas públicas e o seu lugar no desenho constitucional do direito à participação, empregando os textos de Maria da Glória Marcondes Gohn (2001, 2002, 2005). Elencamos, ao final, os conselhos nacionais de políticas públicas hoje existentes, as normas que os instituíram e as normas editadas entre janeiro de 2019 e maio de 2022 que os afetaram, tendo como base o “Guia dos conselhos nacionais”<sup>1</sup> (BRASIL, 2013), pesquisas do IPEA (2013, ALENCAR et al., 2017) e a Lei n. 13.844/2019 (BRASIL, 2019o).

Na terceira seção, mapeamos as normas federais publicadas entre janeiro de 2019 e maio de 2022 que regulamentam ou extinguem conselhos nacionais de políticas públicas, selecionados com base no rol listado na seção anterior e no impacto gerado pelos atos normativos sobre a participação da sociedade civil. Descrevemos, então, as mudanças observadas na existência dos conselhos nacionais e na sua organização - ou seja, no seu funcionamento, composição e processo de deliberação -, com enfoque em compreender se participação da sociedade civil é ampliada ou restringida. Por fim, mobilizamos as bases teóricas jurídicas e sociológicas apresentadas nas seções anteriores para analisar o conteúdo das normas descritas e verificar a constitucionalidade das alterações operadas.

---

<sup>1</sup> O Guia dos Conselhos Nacionais, editado em 2013, é uma publicação que reúne informações básicas a respeito dos conselhos e comissões nacionais responsáveis pela discussão, formulação e controle de políticas públicas nas suas áreas (BRASIL, 2013).

## 2. NEOLIBERALISMO E ESTADO

O neoliberalismo pode ser entendido como o modelo econômico, político e ético do nosso tempo. O termo foi cunhado em 1938, no Colóquio Walter Lippmann, enquanto uma crítica ao coletivismo e ao estatismo e uma reformulação do liberalismo clássico (por isso, neoliberalismo). Nessa esteira, em 1947, formou-se a Sociedade de Mont-Pelerin, instituição fundamental para a promoção global da epistemologia neoliberal, e na qual figuraram nomes como Friedrich Hayek, seu fundador, Ludwig von Mises e Milton Friedman. A partir dela, se desenvolveu uma espécie de “pensamento coletivo” neoliberal que edificou uma grande rede de propaganda e produção acadêmica em favor da disseminação do antioletivismo e do antiestatismo. Com efeito, no contexto do pós Segunda Guerra Mundial, o neoliberalismo passou a significar um conjunto particular de ideias e de mudanças político-institucionais formuladas em oposição às formas de regulação social do keynesianismo, do desenvolvimentismo e do socialismo, consideradas totalitárias, porquanto restritivas da liberdade individual (MIROWSKI, 2009, p. 430-466).

Ao longo dos anos, o neoliberalismo se diferenciou em distintas correntes, como a Escola Austríaca e a Escola de Chicago - as quais fundamentam o conceito de neoliberalismo trabalhado nesta pesquisa -, que embora compartilhassem tal postura antiestatista, não concordavam acerca da função legítima do Estado. Afinal, o neoliberalismo, conforme enuncia Andrade (2019, p. 211), “designa mais um campo de debate do que propriamente um consenso”. Apenas nas décadas de 1970, 80 e 90 ele se estabeleceu como política econômica preeminente - como “nova ortodoxia econômica” - a partir das reformas implementadas pelos governos de Augusto Pinochet, Ronald Reagan e Margaret Thatcher, que se estenderam para grande parte do mundo capitalista, em direção à privatização de serviços públicos, à austeridade fiscal do Estado e à desregulamentação dos mercados (ANDRADE, 2019; HARVEY, 2012).

Apesar (ou melhor, por causa) do alastramento das políticas e dos representantes do neoliberalismo, o termo deixou de ser empregado por seus defensores, que, ao abandonar o rompimento com o *laissez-faire*, adotaram a alcunha de “liberais”. Isso em virtude, sobretudo, do desprestígio sofrido devido à



vinculação entre a ditadura chilena de Augusto Pinochet e os “Chicago boys”<sup>2</sup>. A denominação “neoliberalismo” passou a ser adotada, então, quase que exclusivamente, pelos críticos à esquerda dessa tendência, muitos não economistas nem acadêmicos, que conferiram um uso cada vez mais amplo e vago ao termo (ANDRADE, 2019, p. 211-212).

Assim, as tentativas de caracterizar o fenômeno do neoliberalismo recorrentemente refletem grande pobreza teórica, desconexão entre si e contradição com a realidade. O termo, de fato, adquire significados múltiplos e imprecisos - desregulamentação, liberalismo, reforma de mercado, Estado mínimo, neoconservadorismo, financeirização, privatização -, que dificultam a identificação de suas particularidades teóricas e práticas. E mais, muitas vezes tal tumulto conceitual encobre ou desconsidera a dimensão histórica, política e ética que integra o fenômeno neoliberal - cenário que motivou, essencialmente, o estudo do neoliberalismo neste trabalho.

Desse modo, no intuito de compreender a realidade do neoliberalismo e especificá-lo conceitualmente, o esforço deste capítulo centra-se em fortalecer a capacidade analítica do termo por meio da ciência social. Para tal, buscamos caracterizar os principais elementos da teoria e do fenômeno neoliberal, tendo em conta três esferas na qual este se apresenta: econômica, ética e política. Dedicaremos mais atenção a esta última por entendê-la essencial para elucidar o problema posto na pesquisa, de modo a identificar as políticas governamentais implementadas e o modelo de Estado projetado pelo neoliberalismo.

## **2.1 O modelo neoliberal de Estado**

De início, abordaremos dois aspectos centrais do Estado neoliberal a partir da distinção entre neoliberalismo e liberalismo, começando por este último. Para Foucault (2008, p. 40), o “princípio de organização da razão de Estado” no liberalismo significa “governar o mínimo possível”. Nesse contexto, o mercado assume o lugar de produção da verdade - que tem seu princípio na troca e no

---

<sup>2</sup> Expressão que designa os economistas da Escola de Chicago. A vinculação com o Chile advém do fato de que a política econômica da ditadura de Pinochet foi formulada por economistas chilenos que estudaram na Universidade de Chicago e aplicaram os preceitos da Escola de Chicago no país. Sabe-se, ademais, que mentores da Escola de Chicago, como Milton Friedman - que chegou a se reunir com Augusto Pinochet à época -, influenciaram diretamente o governo chileno na adoção de políticas neoliberais.

interesse individual tal como formulados pela economia política -, e a propõe como regra para a prática governamental; por isso, deixá-lo agir com o mínimo de intervenção. Por sua vez, o Estado autolimita as fronteiras de sua competência em função da utilidade da intervenção governamental, tendo como critérios os interesses individuais e coletivos em jogo; ou seja, a intervenção do governo se dá com base na existência de um interesse para tanto. De um lado, troca e mercado, de outro, utilidade e Estado, ambos operados pela noção de interesse (FOUCAULT, 2008).

O neoliberalismo, noutro sentido, abandona a separação entre as esferas da economia e da política, bem como a prática de um "governo mínimo". No lugar de retrair o governo em um setor político e liberar a atividade econômica, é característica do neoliberalismo a aplicação de técnicas e princípios mercadológicos nos domínios do Estado e da sociedade (DAVIES, 2014, p. 19). Nesse ponto, importante sublinhar que é pressuposto para os teóricos neoliberais o mercado ser a melhor das organizações sociais, de forma que, inclusive, quaisquer problemas por ele gerados são melhor solucionados por seus próprios mecanismos (MIROWSKI, 2009, p. 438).

Assim, a ação estratégica conforme um cálculo de custos e benefícios e a lógica da competição passam a orientar também a política e os indivíduos: “ver o mundo à semelhança de um mercado e governá-lo como um mercado são distintivos do neoliberalismo” (DAVIES, 2014, p. 20, tradução nossa). Noutras palavras, entende-se que o neoliberalismo expande a linguagem do mercado para espaços até então não econômicos, nos quais se incluem as políticas públicas, a organização estatal, as relações jurídicas e os relacionamentos interpessoais. Foucault (2008, p. 334), ao explorar esse fenômeno, afirma que

a generalização da forma econômica do mercado no neoliberalismo americano [...] funciona como princípio de inteligibilidade, princípio de decifração das relações sociais e dos comportamentos individuais. O que significa que a análise em termos de economia de mercado [...] vai servir de esquema que se pode aplicar a campos não-econômicos [...] - uma espécie de análise economista do não-econômico.

Isso se faz possível, em primeiro plano, em razão da mudança que o neoliberalismo promove no próprio objeto de estudo da ciência econômica, uma verdadeira “mutação epistemológica”: a análise dos processos econômicos e da

riqueza dá lugar à análise da racionalidade interna dos comportamentos individuais<sup>3</sup>, isto é, a economia torna-se uma ciência do comportamento humano, segundo explica Foucault (2008, p. 298-320) ao examinar a teoria de Gary Becker<sup>4</sup>. De quebra, toda a ação humana converte-se numa ação econômica. Como tal, a análise econômica neoliberal possibilita que toda esfera da ação humana seja traduzida na linguagem do mercado, a qual, em última instância, passa a governar os sujeitos e as instituições políticas e sociais, nas suas mais variadas esferas, conforme o princípio da concorrência, organizando-os aos moldes de uma empresa (DARDOT, LAVAL, 2016, p. 17). Por isso, conforme Pierre Dardot e Christian Laval (2016, p. 17), o neoliberalismo é, essencialmente, uma racionalidade, uma “normatividade prática”, ou, ainda, uma “forma de vida”.

Especificamente na esfera estatal, o neoliberalismo envolve uma tentativa de “substituição do julgamento político pela avaliação econômica” mediante indicadores quantitativos, que têm como modelo o sistema de preços do mercado (DAVIES, 2014, p. 3). Isso não significa que o Estado é enfraquecido e encolhido a uma atuação mínima, mas que a legitimidade do poder estatal desloca-se progressivamente do campo político para o campo econômico, expulsando componentes da soberania liberal-clássica com o emprego de princípios de mercado. Para tanto, o Estado torna-se, ao mesmo tempo, objeto de crítica e de reforma.

Crítica porque o neoliberalismo desconfia dos meios políticos tradicionais, tidos como irracionais, morosos, ineficientes e obscuros. Reforma porque, em consequência, busca delegar uma parte considerável da gestão pública para os meios privados, pondo-se a serviço dos interesses dos agentes do mercado - uma “reforma externa”. Noutra plano, busca racionalizar o aparato estatal mediante técnicas mercadológicas, adequando-o aos moldes de uma empresa privada - uma “reforma interna”, pela qual a ação política e pública é submetida à avaliação quantitativa e orientada para a competitividade (DAVIES, 2014, p. 4; DAVIES, 2018, p. 274; DARDOT, LAVAL, 2016, p. 287). Essas duas perspectivas da reforma estatal

---

<sup>3</sup> É pressuposto da teoria neoliberal o individualismo metodológico, isto é, a análise de fenômenos humanos segundo a perspectiva do indivíduo.

<sup>4</sup> Economista e professor da Universidade de Chicago, tornou-se reconhecido por estender o campo da economia para a análise do comportamento humano. Foi um dos principais nomes da Escola de Chicago e expoente da chamada teoria do capital humano.

neoliberal constituem os tópicos nos quais o restante deste estudo acerca do neoliberalismo se desenvolverá.

Antes de prosseguir, todavia, é necessário voltar ao ponto de partida desse movimento de crítica e reforma do Estado colocado em marcha pelo neoliberalismo: o Estado é reconhecido como o mecanismo central para o avanço da agenda neoliberal. Com efeito, o neoliberalismo, na prática, é um projeto político construtivista, porquanto compreende que o mercado, a competição e a liberdade individual não florescem espontaneamente, mas necessitam ser ativamente instituídos e defendidos de ameaças externas à lógica mercantil (DAVIES, 2018, p. 273; MIROWSKI, 2009, p. 434).

Nas palavras de Loic Wacquant (2012), o que há de “neo” no neoliberalismo é, precisamente, “a reengenharia e a reestruturação do Estado como principal agência que conforma ativamente as subjetividades, as relações sociais e as representações coletivas apropriadas a tornar a ficção dos mercados real e relevante”. Projeta-se, portanto, um Estado forte e intervencionista - em oposição ao Estado mínimo do *laissez-faire* - comprometido com a estruturação e a promoção do mercado neoliberal e de seus princípios. O Estado, nesses termos, deixa de representar uma ameaça ao mercado, tal qual no liberalismo clássico, e torna-se a mais importante ferramenta para a expansão do neoliberalismo (DAVIES, 2014, p. 1-34; DAVIES, 2018, p. 273-274).

### 2.1.1 A “reforma externa” do Estado

Na linha de uma abordagem que podemos denominar de economicista, David Harvey (2012, p. 27) entende que o neoliberalismo, na prática, efetiva um “projeto político de restabelecimento das condições de acumulação do capital e de restauração do poder das elites econômicas”, que se lançou, inicialmente, como solução para a crise da estagflação da década de 1970. O receituário neoliberal objetivava o “controle da inflação e a solidez das finanças públicas” mediante: desregulamentação da atividade produtiva, ajuste fiscal, privatização, abertura comercial, investimento estrangeiro direto, flexibilização do trabalho, segurança dos direitos da propriedade, dentre outras medidas. Essa cartilha foi adotada por instituições internacionais, como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial, que a estenderam à América Latina e a outras regiões periféricas, e

converteu-se no paradigma político-econômico mundial com o Consenso de Washington, em 1990 (HARVEY, 2012; WILLIAMSON, 1990).

No plano teórico, o neoliberalismo é legitimado por uma concepção do mercado como “ordem espontânea” garantidora da liberdade individual e do Estado como responsável meramente por preservar as bases institucionais necessárias ao funcionamento do mercado. Diante disso, David Harvey (2012, p. 28), indica uma tensão entre a ideia e a *práxis* neoliberal: quando tais utopismos teóricos conflitam com o poder da elite econômica, são abandonados ou irremediavelmente distorcidos. A dinâmica político-econômica neoliberal carrega consigo dois elementos centrais que manifestam tal tensão.

Primeiro, na teoria, as virtudes da competição e do empreendedorismo recebem prioridade máxima, mas, na prática, é crescente o poder oligopolista, monopolista e transnacional nas mãos de algumas poucas corporações multinacionais, beneficiadas pelas novas regulamentações estatais. Segundo, o Estado, na teoria, é um poder secundário e conduzido pela retórica do *laissez-faire*, mas, na prática, é encarregado de criar e sustentar um clima de negócios favorável, frequentemente envolvendo a expansão do aparato estatal na segurança penal, no poder bélico e no monitoramento do desempenho dos funcionários públicos. (ANDRADE, 2019, p. 221; DAVIES, 2018, p. 280-281; HARVEY, 2012).

Abordaremos agora o primeiro elemento, que denota o protagonismo da atividade financeira e da corporação no projeto político neoliberal e, por consequência, a desagregação provocada pela globalização econômica na noção de soberania estatal, enquanto um “poder supremo que não reconhece outro acima de si” (FARIA, 1997). Nesse cenário, David Harvey (2012, p. 40-41) identifica duas tendências gerais, vinculadas diretamente à ampliação global da atividade financeira e à redefinição da classe de mais alta renda beneficiada pelo neoliberalismo, que passou a incorporar “novos empreendedores”, advindos de setores como a computação e a comunicação, e a fortalecer a participação de especuladores e CEOs (ANDRADE, 2019, p. 222; HARVEY, 2012).

A primeira tendência consiste na fusão entre os privilégios da propriedade e da gerência de empresas capitalistas a partir do momento em que os CEOs começaram a receber sua remuneração em ações, de forma que a valorização destas passou a orientar a atividade econômica, lugar antes ocupado pela produção. Já a segunda tendência denota a aproximação entre o capital monetário (que recebe

dividendos e juros) e o capital produtivo, o que possibilitou união entre a produção, a comercialização, as propriedades imóveis e a atividade financeira e, assim, a concentração em conglomerados voltados a interesses financeiros (ANDRADE, 2019, p. 222; HARVEY, 2012, p. 40-42).

Antes de prosseguir, vale mencionar os malabarismos teóricos que possibilitam aos neoliberais aceitar tal conciliação da liberdade de mercado com a prática monopolista e rentista da financeirização. A corporação passa a ser mostrada como uma solução de mercado, na medida em que direciona os recursos por meio de decisões administrativas, reduzindo os custos das operações de mercado. Além disso, a criação de monopólios, bem como eventuais equívocos corporativos que obstaculizam a concorrência, passam a ser imputados à interferência governamental ou a outras externalidades. Como já afirmado, o sistema de mercado aparece para os neoliberais como a melhor forma de organização social, de modo que ele mesmo constitui o melhor mecanismo para solucionar suas disfunções (BIRCH, 2017; MIROWSKI, 2009, p. 438-439).

Nesses termos, a ordem financeira e monopolista da globalização econômica neoliberal dá extraordinário poder aos conglomerados transnacionais para negociar com o Estado e exigir a satisfação de seus interesses (FARIA, 1997). Nas palavras de José Eduardo Faria (1997, p. 47), a restrição da soberania estatal e a imposição de uma reforma na estrutura jurídico-política do Estado fica particularmente evidente

quando [o Estado] é constrangido a negociar com forças econômicas que transcendem o nível nacional, condicionando seus investimentos à aceitação de seus valores, de suas regras, de seus procedimentos e de seus mecanismos particulares de resolução de conflitos.

Tais formas de poder econômico neoliberais, autônomas e desterritorializadas, compelem a política legislativa, as regras jurídicas e as instituições estatais à desregulamentação e à deslegalização, que, mais precisamente, significam a rerregulamentação e a relegalização em nível das organizações privadas - o direito positivo do Estado ou é internacionalizado, na esfera supraestatal, ou é substituído por normas privadas, na esfera infraestatal (FARIA, 1997). Em última instância, o poder privado imiscui-se no público e a própria política é substituída pelo mercado como instância de regulação social:

[à] medida que o processo decisório foi sendo transnacionalizado, as decisões políticas tornaram-se crescentemente condicionadas por equilíbrios macroeconômicos que passaram a representar um efetivo princípio normativo responsável pelo estabelecimento de determinados limites às intervenções reguladoras e disciplinadoras dos governos (FARIA, 1997, p. 43-44).

Por fim, abordamos o segundo elemento citado da contradição entre a ideia e a prática neoliberais. É manifesto, do que já estudamos até aqui, que o Estado desempenha um papel decisivo no projeto político-econômico neoliberal ao transferir parte dos recursos públicos para o domínio privado e direcionar o fluxo redistributivo em direção às classes altas. A fim de que esse projeto se efetive, cabe ao Estado assegurar o direito à liberdade de mercado e à propriedade privada; fortalecer o aparato penal e de defesa de defesa; realizar privatizações em larga escala; delegar espaço ao setor privado na formulação de leis e políticas públicas; instituir políticas tributárias regressivas; garantir, em última instância, a integridade e a solvência das grandes corporações; promover a redução de políticas socioambientais e a precarização de direitos trabalhistas em prol de interesses privados; difundir os valores neoliberais do empreendedorismo e da competição (ANDRADE, 2019, p. 223-224; HARVEY, 2012).

Essa dinâmica deságua em uma enorme concentração de renda e desigualdade social, justificadas pelos teóricos neoliberais como “elementos funcionais” ao sistema, necessários para que sejam estimuladas a competição e o empreendedorismo, os quais sustentariam a unidade social. Noutras palavras, a desigualdade é tratada como o motor do progresso: a figura dos ricos representa o incentivo para os demais buscarem a riqueza (MIROWSKI, 2009). A título de exemplo, a participação dos 10% mais ricos na renda nacional dos Estados Unidos aumentou de pouco menos de 35%, em 1970, para quase 50%, em 2010, ano em que, aliás, a participação da parcela 1% mais rica correspondeu a, aproximadamente, 20% da renda total do país (PIKETTY, 2014, p. 31 e 244). Na esteira do que afirma Andrade (2019, p. 224): “[o] lucro não se converte em crescimento, pois não é investido produtivamente, mas especulativamente, o que apenas promove transferência de renda dos mais pobres para os mais ricos”.

Por isso, Loïc Wacquant (2012) ilustra o Estado neoliberal na forma de um “Estado-centauro”, que exhibe rostos opostos nas duas extremidades da estrutura de

classes: é diligente e liberalizante às classes mais altas, favorecendo-as política e economicamente e assegurando o respeito a seus direitos individuais. No entanto, mostra-se penalizador, restritivo e autoritário às classes mais baixas, porque desmantela direitos sociais e reduz as políticas públicas de assistência social e, assim, acirra as desigualdades e produz insegurança social. Em consequência, a fim de “remediá-la”, o Estado expande seu aparato penal sobre as populações marginalizadas, numa espécie de “gestão dos indesejáveis”. Nas palavras do autor (Wacquant, 2012), o Estado neoliberal estrutura-se sobre a transferência de recursos e programas, nas regiões inferiores do espaço socioeconômico, de uma lógica de bem-estar (“welfare”) para outra, disciplinadora (“workfare”) e punitivista (“prisonfare”), de forma que os déficits de direitos sociais e políticas públicas - o “Estado social mínimo” - são amplamente compensados com excessos de criminalização e multiplicação do encarceramento - “o Estado penal máximo”.

Brevemente, explicarei os componentes dessas lógicas que passaram a colonizar as instituições estatais no neoliberalismo, segundo ensina Loïc Wacquant (2003, 2011). O primeiro é a “transformação dos serviços sociais em instrumento de vigilância e de controle” das populações perigosas (“workfare”), convocadas a assumirem a responsabilidade por si mesmas. O Estado estabelece uma relação contratual com a população, de forma que o acesso aos serviços sociais ofertados é condicionado à adoção de normas de conduta (em matéria de educação, sexualidade e uso de drogas, por exemplo) e ao cumprimento de determinadas obrigações, as quais, normalmente, visam à inserção no mercado de trabalho precarizado e flexibilizado. Dentre as mais comuns, está a exigência de uma contraprestação laboral, isto é, o beneficiário é constrangido a aceitar qualquer emprego a ele proposto, sem importar a remuneração ou as condições de trabalho. Os direitos, aqui, perdem sua indisponibilidade e reduzem-se a meros benefícios condicionados (WACQUANT, 2003, 2011).

O segundo componente da política de controle dos marginalizados é “o recurso maciço e sistemático ao encarceramento” como solução para os conflitos sociais (WACQUANT, 2003). Longe de um ideal de reabilitação e ressocialização dos criminosos, o objetivo da pena neoliberal é seletivo e autoritário: manter a “ordem pública” mediante o controle da população eticamente discriminada e economicamente marginalizada. Noutros termos, a punição torna-se “instrumento de encerramento de uma população considerada tanto desviante e perigosa como



supérflua, no plano econômico” e mecanismo tranquilizador de um imaginário social aterrorizado pela criminalidade, que garante o sentimento de segurança das classes privilegiadas (WACQUANT, 2001 *apud* PASTANA, 2007). Nessa esteira, cumpre enfatizar que o maior encarceramento não se relaciona com o aumento das práticas criminosas, mas com o refreamento da instabilidade social provocada pelo declínio de políticas sociais e pelo aprofundamento das desigualdades, criando-se um círculo vicioso entre a produção da insegurança e da violência e a radicalização da punição (WACQUANT, 2001, 2003).

O Estado neoliberal, portanto, ignora as causas reais da insegurança social e atua ativamente na construção de uma sociedade excludente, mediante a perpetuação das assimetrias econômicas e sociais intrínsecas e necessárias à manutenção do neoliberalismo (WACQUANT, 2001; PASTANA, 2007). Pode-se dizer, ao final, que o Estado é reconstruído pelo neoliberalismo “como máquina de estratificação e classificação, que está orientando a revolução neoliberal a partir de cima” (WACQUANT, 2012, p. 509).

### 2.1.2 A “reforma interna” do Estado

Para além de aparelhar a estrutura jurídico-política do Estado em favor dos interesses dos atores privados na expansão do mercado, o neoliberalismo atinge, noutro plano, o fundamento e a finalidade do Estado ao refletir na própria ação estatal princípios de economização derivados do mercado. Nas palavras de William Davies (2014, p. 4, tradução nossa), a crítica e a reforma neoliberal do Estado designam a “busca do desencantamento da política pela economia”, ou seja, em substituição à obscuridade da política, comprometem-se com indicadores econômicos espelhados no sistema de mercado.

Conforme o autor, são dois os ideais que provêm inspiração para essa busca: a competição e a transparência. A primeira apresenta-se como uma virtude primordial do pensamento neoliberal; logo, deve ser estimulada pelo Estado para adentrar outras áreas da vida social até então não regidas pela lógica empreendedora e internalizada para as próprias instituições públicas. A segunda envolve a quantificação da atividade estatal e um impulso para mais “accountability” e melhor “governança”, de forma a fixar uma métrica de custos e benefícios para avaliar os bens, custos e políticas públicas, bem como a submeter os funcionários

públicos a um constante escrutínio avaliativo. De outro lado, perfaz-se uma estratégia retórica e cultural para designar a política como uma categoria pejorativa, envolta num reportório de críticas a setores do Estado acusados de patrimonialismo, corrupção, corporativismo, populismo, paternalismo, ineficiência, irresponsabilidade fiscal ou mesmo totalitarismo (DAVIES, 2018, p. 274-278).

Nesses termos, o neoliberalismo elege o mercado como mecanismo de alocação dos recursos sociais, em detrimento da política estatal; de fato, a reforma de Estado implica a desconstrução das noções de “bem comum”, “justiça social”, “público”, “coletivo” como balizas da estrutura política, jurídica e institucional do Estado (DAVIES, 2014, p. 4). Para os teóricos neoliberais, elas são um atentado contra a liberdade individual e um desvio artificial na “ordem espontânea” do mercado e, por isso, são “doutrinas essencialmente subversivas” (no dizer de Milton Friedman) que pavimentam o “caminho da servidão” (expressão que nomeia o livro mais famoso de Friedrich Hayek)<sup>5</sup>. Aliás, nele se inclui a própria democracia quando alçada a um valor intrínseco que impera sobre e circunscreve o mercado, dado que, na medida em que impõe a vontade da maioria sobre a minoria, constrangeria a ação individual<sup>6</sup> (FARIA, 1997; NUNES, 2003).

Noutro plano, Davies (2018, p. 278) indica que a reforma neoliberal apenas se efetiva mediante o emprego de um conjunto “não-político” de interesses e práticas os quais permitem insular o Estado da política e justificar suas atividades numa linguagem equivalente a do mercado. Dedicamos especial atenção ao elemento denominado pelo autor de “tecnocracia”. O neoliberalismo atribui à técnica uma autoridade quase soberana derivada da evidência dos indicadores econômicos, quantitativos, neutros, previsíveis e objetivos. O fundamento e a finalidade da ação estatal são esvaziados de seu caráter normativo e passam a ser calculados e avaliados em termos da linguagem matematicamente mensurável do custo-benefício e do preço. Ou seja, valores intrínsecos são substituídos por valores extrínsecos, de sorte a remover as ambiguidades e controvérsias éticas que permeiam a política. O

---

<sup>5</sup> Friedrich Hayek enfatiza, em seus textos, o papel do Estado na promoção da liberdade individual e, por isso, considera inadmissível definir finalidades políticas e públicas para as ações estatais: “[o] Estado deve limitar-se a estabelecer normas aplicáveis a situações gerais, deixando os indivíduos livres em tudo que depende das circunstâncias de tempo e lugar, porque só os indivíduos poderão conhecer plenamente as circunstâncias relativas a cada caso e a elas adaptar suas ações. Para que o indivíduo possa empregar com eficácia seus conhecimentos na elaboração de planos, deve estar em condições de prever as ações do estado que podem afetar esses planos.” (HAYEK, 2010, p. 91)

<sup>6</sup> Nas palavras de Friedrich Hayek (*apud* MIROWSKI, 2009, p. 443, tradução nossa): “ao demandar poder absoluto da maioria, as democracias tornam-se essencialmente antiliberais”.

núcleo do poder estatal, então, desloca-se para novas formas de regulação e inspeção executadas por agentes não eleitos e não tradicionais no campo político - comissões, auditorias e órgãos reguladores - para garantir que os serviços públicos operem de modo fiscalmente responsável e eficiente (DAVIES, 2014, p. 1-34; DAVIES, 2018).

Portanto, o empenho reformista do neoliberalismo centra-se em isolar o Estado de princípios normativos, intrínsecos e qualitativos a fim de submeter a ordem política, jurídica e social aos moldes do mercado. Nesse sentido, ao desprezar qualquer valor político e normativo e impor às instituições e atividades estatais o papel primário de assegurar a competição e a liberdade de mercado, outro elemento não político apontado por Davies (2018, p. 279) é reforçado: a “decisão executiva”. Isto é, medidas de exceção política, extrajudiciais ou inconstitucionais podem ser chanceladas e legitimadas como ações estatais quando formuladas na linguagem neoliberal (DAVIES, 2018).

Isso posto, entendemos ser necessário compreender três pressupostos “éticos”<sup>7</sup> do neoliberalismo para que possamos desdobrar mais elementos da reforma neoliberal no fundamento e na finalidade da atividade estatal. O primeiro pressuposto é a racionalidade econômica, mediante a qual os teóricos neoliberais entendem que os indivíduos guiam suas escolhas. Noutras palavras, concebe-se que o indivíduo, considerando a escassez dos recursos de que dispõe (por exemplo, tempo ou dinheiro), busca os meios pessoalmente mais vantajosos, logo, menos custosos, para alcançar o fim por ele pretendido. A escolha dá-se, pois, segundo um cálculo de custo-benefício individual dos recursos a serem investidos para a satisfação de um objetivo; visa-se ao investimento eficiente desses recursos. Pode-se dizer, portanto, que a ação individual é orientada pelo interesse de maximizar a vantagem pessoal segundo uma racionalidade estratégica, isto é, orientada pelo resultado. Por consequência, vale apontar, o indivíduo torna-se “responsivo”, manipulável mediante estímulos externos para agir de determinado modo, que é apresentado como mais vantajoso (DARDOT, LAVAL, 2016; PINZANI, 2016).

O segundo pressuposto é a liberdade individual, entendida pelos teóricos neoliberais de uma forma estritamente técnica, enquanto possibilidade de escolher

---

<sup>7</sup> Denominamos os pressupostos de “éticos” no sentido de que estabelecem uma concepção de como uma vida boa deveria ser (PINZANI, 2016, p. 369).

sem sofrer coação direta de outrem. Isso significa que, na situação hipotética na qual um indivíduo, ameaçado de inanição, vê-se à mercê de um único empregador, que lhe oferece trabalho em contrapartida de um salário miserável, tal condição não é vista como uma restrição à liberdade do trabalhador, pois o empregador não o coagiu diretamente a aceitar a oferta. Noutros termos, o trabalhador detinha a “liberdade de morrer de fome”. Portanto, limitações decorrentes da sociedade, da cultura, da política e da condição econômica do sujeito não são consideradas ameaças à liberdade individual (MIROWSKI, 2009; PINZANI, 2016).

Uma vez independente das condições materiais e da estrutura social na qual se insere o sujeito, a noção de liberdade neoliberal sequer abarca a coletividade e a esfera pública - afinal, para a epistemologia neoliberal, não existem estruturas sociais, apenas “agentes individuais”<sup>8</sup>, o que torna possível questões sociais ou políticas converterem-se em questões individuais. A liberdade é concebida apenas em seu formato de mercado, de modo que somente a “ordem espontânea” do mercado seria capaz de garantir uma sociedade livre e, ao mesmo tempo, “o maior grau de igualdade possível”. Isso porque, para os neoliberais, uma sociedade que prioriza a igualdade recairá em formas de totalitarismo e fracassará em atingir tanto a liberdade quanto a igualdade; do contrário, se priorizar a liberdade, terá mais liberdade e mais igualdade (NUNES, 2003).

Por esse viés, os objetivos de igualdade ou segurança social deverão ser e serão melhor assegurados se colocados sob a responsabilidade de cada indivíduo ou família - “asseguradores de si mesmos” -, em vez de nas mãos do Estado (BROWN, 2019). Surge daí o terceiro pressuposto ético: a responsabilidade individual. O sujeito, de tal modo livre da conjuntura social em que se insere, torna-se o único responsável pelas consequências e riscos de suas escolhas (PINZANI, 2016). Nesse cenário, o fator que determina os rumos da vida pessoal, seu sucesso ou fracasso, é o próprio indivíduo, “autoculpabilizado” por seus “erros de cálculo” e por todos os problemas que o afetam, mesmo que conjunturais - por exemplo, o desemprego e a pobreza -, que se presumem um fracasso pessoal (DARDOT, LAVAL, 2016).

---

<sup>8</sup> É bastante conhecida uma declaração de Margaret Thatcher nesse sentido: “there is no such thing as society, there are individual men and women and there are families” (em tradução livre: não existe sociedade, existem indivíduos e suas famílias).

Em síntese, o indivíduo neoliberal é aquele que se comporta como gestor da sua própria vida. De quebra, a concepção de cidadania e de direitos no Estado neoliberal é profundamente comprometida por tamanha hostilidade ao público, ao coletivo e ao político. O cidadão neoliberal é, na verdade, muito mais próximo da figura de um cliente ou de um consumidor, à medida que é concebido unicamente na perspectiva de seus interesses individuais, "enquanto comprador de serviços que deve receber pelo que paga". E nada mais: este cidadão-cliente é independente das "caridades" de políticas distributivas e instado a autorresponsabilizar-se por prover suas necessidades e aprimorar sua condição financeira, social, profissional; é "livre" para construir sua prosperidade individual (DARDOT, LAVAL, 2016). No Estado reformado neoliberal, os cidadãos são "encorajados a se verem como indivíduos isolados [...], não como detentores de direitos que exigem políticas de inclusão" (PINZANI, 2016, p. 382).

Precisamente, na redação de Loic Wacquant (2012, p. 590-510), o núcleo institucional do neoliberalismo consiste no aparelhamento do Estado para impor a marca do mercado na cidadania, que tem suas fronteiras e seu caráter redesenhados através das políticas estatais adaptadas ao mercado. Com efeito, ao passo que o Estado sanciona e realiza suas finalidades pela via da concorrência e do custo-benefício, não resta espaço para a noção de comunidade política: toda a sorte de direitos e relações sociais passam a ser mediados pelo sistema de preços - ao final, o próprio Estado de Direito assume os moldes de uma empresa provedora de serviços a seus cidadãos-consumidores, de forma que se "confunde com o ideal de uma sociedade de direito privado" (DARDOT, LAVAL, 2016, p. 176). Nesses termos, o sentido intrínseco do serviço público, vinculado, num regime democrático, à proteção e à implementação de direitos, é submetido ao crivo da contabilidade neoliberal e, em consequência, o Estado fica desobrigado de suas responsabilidades coletivas e da garantia material de direitos (DARDOT, LAVAL, 2016; PINZANI, 2016).

Para além, vale mencionar, mesmo que sobrevivam (no papel) aos processos de reforma, uma vez deles extirpados princípios normativos direcionados à proteção da dignidade, da igualdade e da liberdade, os direitos são subvertidos e instrumentalizados para a promoção da hegemonia do mercado. A atribuição dos magistrados torna-se decidir conflitos conforme a produção de resultados eficientes e aplicar normas mediante um cálculo custo-benefício, apropriando-se da leitura

técnica da economia. Por sua vez, os direitos são encerrados em uma "jaula de ferro" de formalismos e abstrações que os separa de seus propósitos emancipatórios e legítimas injustiças e desigualdades - a liberdade e a igualdade, se interpretadas técnica, negativa e economicamente, servem à manutenção e expansão do sistema neoliberal. A reforma neoliberal do Estado opera, assim, uma "dessacralização" dos direitos, que deixam de ser indisponíveis e passam a ser aplicados seletivamente, conforme negociações entre decisores e destinatários; tornam-se meras opções de mercado (FARIA, 1997; DOUZINAS, 2008; FLORES, 2009).

Em conclusão, pode-se dizer que elemento chave da reforma interna do Estado promovida pelo neoliberalismo consiste em deslocar o fundamento e a finalidade da ação estatal do público e político para o privado e técnico. Hostil ao social, ao coletivo, ao público e ao político, o Estado neoliberal é um Estado essencialmente antidemocrático. Não obstante, também depreende-se deste estudo que, na "realpolitik" neoliberal, a técnica econômica é legitimada por uma autoridade política e empregada em favor de interesses políticos - a imagem de uma tecnocracia homogênea e sustentável em si mesma é uma ilusão, conforme afirma William Davies (2014, p. 27-28). Para o autor, técnica econômica, justificações morais e imperativos políticos constantemente afetam uns aos outros no "neoliberalismo realmente existente". Na verdade, o desencantamento neoliberal pela economia apenas torna a política "algo menos visível" (DAVIES, 2014, p. 28), o que, afinal, evidencia a tensão entre teoria e *práxis* neoliberal supramencionada por David Harvey.

### **3. O DIREITO À PARTICIPAÇÃO**

Nesta seção, nos dedicamos a investigar o direito à participação enquanto um direito fundamental e sua relação com as noções de cidadania e de democracia, tal como traçadas pelo texto constitucional. Também buscamos, brevemente, contextualizá-lo no cenário brasileiro. Ao final, abordamos os conselhos de políticas públicas na condição de instrumentos constitucionais para a efetivação do direito à participação, além de mapear os conselhos hoje existentes e as normas a eles relacionadas.

#### **3.1 Direitos fundamentais**

De início, é importante elucidar o que compreendemos por direitos fundamentais e a sua diferença conceitual em relação ao termo “direitos humanos”. Embora não haja dúvida que os direitos fundamentais são também direitos humanos, na medida em que têm como titular o ser humano, a teoria jurídica os distingue em relação a sua esfera de posituação: o termo “direitos fundamentais” é um conceito mais estrito temporal e espacialmente que se refere aos direitos humanos reconhecidos e garantidos pelo direito constitucional positivo de determinado Estado, ao passo que os “direitos humanos” se aplicam a normas internacionais que se dirigem ao ser humano como tal, desvinculado de uma ordem jurídica estatal específica. Cumpre lembrar, nesse quesito, que os direitos fundamentais, ainda hoje, são a principal esfera de realização dos direitos humanos, porquanto a eficácia destes usualmente depende da sua recepção pelo ordenamento jurídico interno (RAMOS, 2018; SARLET, 2012).

Sendo este um trabalho voltado ao direito constitucional brasileiro, optamos pela terminologia “direitos fundamentais”. Não obstante, tendo em vista que os direitos fundamentais integram o universo dos direitos humanos e, em regra, espelham seu conteúdo, buscamos brevemente caracterizar estes. Entendemos que os direitos humanos, tal como concebidos hoje, estão alicerçados na Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) de 1948, símbolo da sua internacionalização e reconstrução no pós Segunda Guerra. Consoante ao que afirma Norberto Bobbio (2004), formou-se e declarou-se, pela primeira vez na História, um consenso geral acerca da validade do sistema de valores consagrado

por um documento internacional e de sua capacidade para reger o *ethos* da comunidade global.

Assim, a DUDH inaugura o que o autor denomina de terceira e última fase no percurso das declarações de direitos: a afirmação dos direitos passa a ser universal, no sentido de que se destina a todos os seres humanos, e positiva, no sentido de que não basta ser proclamada, mas exige efetiva proteção - uma “nova universalidade”, no dizer de Bonavides (2011, p. 573). Nessa linha, introduz-se a concepção contemporânea dos direitos humanos, cujas características, para além das já mencionadas, abarcam a indivisibilidade, a interdependência, a historicidade, a imprescritibilidade, a inalienabilidade, a indisponibilidade e a vedação do retrocesso<sup>9</sup>. Tal concepção considera o processo de reconhecimento dos direitos humanos como fruto de reivindicações concretas, marcado por transformações, avanços e contradições, o que revela os direitos humanos uma categoria aberta e mutável (BOBBIO, 2004; PIOVESAN, 2013; RAMOS, 2018; SARLET, 2012).

Em termos de conteúdo, a positivação dos direitos humanos nas esferas internacional e constitucional (enquanto direitos fundamentais) manifesta-se em três dimensões<sup>10</sup>, segundo entende boa parte da doutrina. Os direitos de primeira dimensão são os assim chamados direitos civis e políticos, corolários do liberalismo do século XVIII e marcadamente individualistas. Na medida em que demarcam a autonomia do sujeito em face da intervenção estatal, consistem em direitos de defesa perante o Estado, relegado à abstenção de agir. Eles se desdobram nos direitos à vida, à propriedade, à participação política e à liberdade individual, sua pedra de toque (BONAVIDES, 2011, p. 563-564; SARLET, 2012, p. 33).

---

<sup>9</sup> A indivisibilidade significa dizer que todos os direitos humanos possuem a mesma proteção jurídica - cada direito humano é uma unidade indivisível em si e não é possível proteger apenas alguns deles, com a exclusão de outros -, porque são essenciais para uma vida digna. A interdependência implica reconhecer que todos os direitos humanos contribuem para a realização da dignidade humana, de forma que o conteúdo de um direito se vincula ou consiste num desdobramento de outro direito. A historicidade denota que os direitos nascem gradualmente das lutas pela emancipação do ser humano, logo, são suscetíveis de transformação e de ampliação (BOBBIO, 2004). A imprescritibilidade significa que os direitos humanos não se perdem com o decurso do tempo. A inalienabilidade consiste na impossibilidade de atribuir um valor pecuniário aos direitos humanos para fins de transferi-los a outra pessoa. A indisponibilidade revela que o ser humano não pode renunciar à sua condição humana e permitir que os seus direitos sejam violados. Por fim, a vedação do retrocesso impede que seja desconstituída ou reduzida a proteção já concretizada em matéria de direitos humanos (RAMOS, 2018, p. 100-112).

<sup>10</sup> Optamos pelo termo “dimensão” em vez de “geração” por entender que este último não dá conta de significar o caráter cumulativo, unitário e indiviso dos direitos humanos (SARLET, 2012, p. 31; RAMOS, 2018).



Os direitos de segunda dimensão, denominados sociais, culturais e econômicos, têm como nota distintiva a sua dimensão positiva (embora conservem em menor escala uma dimensão negativa), ou seja, permitem ao sujeito exigir prestações do Estado e da sociedade, como saúde, educação, aposentadoria, trabalho, entre outras - uma liberdade material, que existe por intermédio do Estado. Pode-se dizer, então, que esses direitos fundamentam-se na ideia da justiça social e voltam-se à garantia da participação da sociedade na riqueza coletiva, de modo a permitir a redução das desigualdades vigentes e o estabelecimento de um mínimo de bem-estar para todos. Nas palavras de Paulo Bonavides (2011, p. 564), são direitos que “nasceram abraçados ao princípio da igualdade”, em sentido substancial (CARVALHO, 2008; SARLET, 2012, p. 33).

Os direitos de terceira dimensão, por sua vez, caracterizam-se por sua titularidade difusa ou coletiva, destinando-se à proteção do gênero humano. Dentre os direitos mais citados dessa categoria estão os direitos à paz, ao desenvolvimento, ao meio ambiente, à comunicação, à autodeterminação dos povos. Para além, apontamos para uma quarta dimensão de direitos, reconhecida por Paulo Bonavides (2011, p. 571), composta pelos direitos à democracia (no seu dizer, necessariamente uma democracia participativa), à informação e ao pluralismo. Conforme o autor, a quarta dimensão resulta da universalização dos direitos fundamentais no campo institucional, que corresponde à derradeira institucionalização do Estado Social e, em última instância, compreende o “futuro da cidadania e o porvir da liberdade de todos os povos” (BONAVIDES, 2011, p. 572).

Ainda na temática dos direitos humanos, é necessário pontuar que dispensamos um olhar crítico ao conceito, na linha do que defende Joaquín Herrera Flores (2009): compreendemos os direitos humanos enquanto resultado das lutas coletivas dirigidas à construção de condições materiais e imateriais de uma vida digna de ser vivida. Para além de um mero “direito a ter direitos”, os direitos humanos são processos de luta pela dignidade inseridos num campo de disputa social, política, econômica, e ideológica - afinal, “não são categorias prévias à ação política ou às práticas econômicas” (FLORES, 2009, p. 19); não são um dado, mas um construído. Nesse contexto, a luta por direitos humanos dá-se porque vige um injusto sistema de valores e um hierarquizado processo de divisão social, sexual, étnica e territorial do trabalho humano e para que se possa dotar as pessoas de

instrumentos que as permitam implementar o projeto de vida que, a seu entender, vale a pena ser vivido (FLORES, 2009).

Na mesma esteira, os direitos fundamentais são “situações jurídicas (objetivas e subjetivas) definidas no direito positivo em prol da dignidade, igualdade e liberdade da pessoa humana” (SILVA, 1989, p. 160). Ou, conforme leciona Paulo Bonavides (2011, p. 560), são aqueles direitos que almejam “criar e manter os pressupostos elementares de uma vida na liberdade e na dignidade humana”. Ingo Wolfgang Sarlet (2012, p. 85), também afirma que “os direitos fundamentais correspondem a explicitações, em maior ou menor grau, do princípio da dignidade da pessoa humana<sup>11</sup>”, de forma que esta constitui um critério basilar para a conceituação material dos direitos fundamentais. Ainda, na expressão de Paulo Bonavides (2001, p. 25), a dignidade humana “consubstancia, por inteiro, a ordem axiológica do regime e das instituições; é o supremo valor onde jaz o espírito da Constituição”.

Para melhor podermos entender o lugar dos direitos fundamentais na ordem institucional, destacamos, inicialmente, o indissociável vínculo entre os direitos fundamentais e a noção de Estado de Direito, tal como positivado em nosso texto constitucional. Na lição de Pérez Luño (*apud* SARLET, 2012, p. 46)

existe um estreito nexo de interdependência genético e funcional entre o Estado de Direito e os direitos fundamentais, uma vez que o Estado de Direito exige e implica, para sê-lo, a garantia dos direitos fundamentais, ao passo que estes exigem e implicam, para sua realização, o reconhecimento e a garantia do Estado de Direito.

Ou seja, os direitos fundamentais atuam, simultaneamente, como base e fundamento do Estado de Direito (entendido em sua concepção material, conforme o autor, enquanto “ordenação integral e livre da comunidade política”). Isso porque, sobretudo, constituem critérios de legitimação da ordem constitucional e do Poder Público, na medida em que condicionam a validade material das normas estatais e também manifestam os objetivos, os parâmetros e as balizas da ação do Estado (SARLET, 2012, p. 46).

---

<sup>11</sup> O autor entende a dignidade humana como uma qualidade irrenunciável e inalienável da pessoa humana, “algo que simplesmente existe”, sendo assim uma categoria axiológica aberta que “qualifica o ser humano como tal e dele não pode ser destacad[a]”. É válido recordar, também, que a ordem constitucional brasileira, em seu artigo 1º, reconheceu a dignidade humana como um fundamento do próprio Estado Democrático de Direito, isto é, reconheceu que o Estado existe em função da pessoa humana e a tem como finalidade da atividade estatal (SARLET, 2012, p. 75-77).

No que toca à concepção de direitos fundamentais na Constituição Federal, há de se afirmar que seu texto é o marco jurídico da institucionalização dos direitos humanos no Brasil, seja no que diz respeito ao seu reconhecimento pelo ordenamento positivo, seja aos instrumentos que colocou à disposição do Estado e da sociedade para efetivá-los. A Constituição Federal, pela primeira vez na história brasileira, congrega as várias dimensões de direitos - civis, políticos, econômicos, sociais, culturais, coletivos e difusos - e generaliza sua aplicação sob o signo da igualdade material. Muitos dos direitos abarcados pela redação constitucional nunca haviam sido objeto de garantia legal no país ou foram rechaçados pelo regime militar; outros, já garantidos, tiveram sua proteção elevada. A Constituição, assim, consagra um sistema aberto e flexível de direitos fundamentais, aos quais é outorgada proteção e aplicabilidade diferenciadas. A fim de melhor compreender as principais características desse sistema, distinguimos a "fundamentalidade" formal e material expressa nos direitos fundamentais, seguindo a classificação de Sarlet (2012, p. 51-59).

A "fundamentalidade" formal dos direitos fundamentais vincula-se ao direito constitucional positivo e decorre dos seguintes aspectos: (a) tendo em conta o lugar soberano da Constituição Federal, os direitos fundamentais, como integrantes do texto constitucional, ocupam o ápice do ordenamento jurídico positivo e, assim, ostentam uma natureza supralegal; (b) na qualidade de normas constitucionais, submetem-se às exigências procedimentais e aos limites materiais da reforma constitucional (artigo 60 da Constituição Federal), de sorte que os preceitos relativos aos direitos e garantias fundamentais incluem-se no rol das "cláusulas pétreas" (artigo 60, §4º, inciso IV da Constituição Federal), encontrando-se protegidos de supressão por emendas constitucionais<sup>12</sup>; (c) cuidam-se de normas que detêm eficácia jurídica<sup>13</sup> e possuem aplicabilidade imediata (artigo 5º, §1º, da Constituição), - exclui-se, em tese, o cunho meramente programático desses

---

<sup>12</sup> Sarlet (2012, p. 137) advoga que o artigo 60, §4, inciso IV não deve ser interpretado restritivamente. De acordo com o autor, a par de uma interpretação sistemática e teleológica da Constituição Federal, todos os direitos e garantias fundamentais constantes na Constituição constituem limite material à ação do Poder Constituinte derivado, e não apenas os direitos e garantias individuais catalogados no Título II da Constituição.

<sup>13</sup> No caso, dotadas de eficácia jurídica plena - independentem de regulamentação infraconstitucional para alcançar sua plena operatividade - ou contida - ficam sujeitas à restrição por parte da atuação do Poder Público, nos termos estabelecidos em lei ou no texto constitucional -, na classificação de José Afonso da Silva (*apud* SARLET, 2012, p. 223).

preceitos -, passando a vincular imediatamente o Estado e a sociedade (BRASIL, 1988; SARLET, 2012, p. 51-59).

Por seu turno, a "fundamentalidade" material advém do fato de serem os direitos fundamentais integrantes do conteúdo da Constituição, contendo preceitos básicos da estrutura social e estatal. Nesse ponto, há de se destacar a abertura material que o texto constitucional, em seu artigo 5º, §2º, concede aos direitos fundamentais: enuncia a possibilidade do reconhecimento de direitos fundamentais constantes em outras partes da Constituição (que não o catálogo de direitos fundamentais do Título II) e em tratados internacionais, além de direitos materialmente fundamentais não positivados, implícitos nas normas do catálogo ou decorrentes dos princípios constitucionais (BRASIL, 1988). Para tanto, o critério referencial, na lição de Sarlet (2012, p. 70-72), é a equivalência em termos de conteúdo e dignidade aos direitos fundamentais do catálogo constitucional. A Constituição reconhece, afinal, as transmutações do mundo e a impossibilidade de um rol taxativo de tutela jurídica sobre os riscos para a pessoa humana, de forma que se apresenta como "a moldura de um processo de permanente aquisição de novos direitos fundamentais" (NETTO, p. 154 *apud* SARLET, 2012, p. 65).

Isso posto, pode-se afirmar que, no direito constitucional positivo brasileiro,

[d]ireitos fundamentais são, portanto, todas aquelas posições jurídicas concernentes às pessoas, que, do ponto de vista do direito constitucional positivo, foram, por seu conteúdo e importância (fundamentalidade em sentido material), integradas ao texto da Constituição e, portanto, retiradas da esfera de disponibilidade dos poderes constituídos (fundamentalidade formal), bem como as que, por seu conteúdo e significado, possam lhes ser equiparados, agregando-se à Constituição material, tendo, ou não, assento na Constituição formal (aqui considerada a abertura material do Catálogo) (SARLET, 2012, p. 59).

A partir dessa caracterização dos direitos fundamentais tratamos, no próximo tópico, do direito à participação enquanto direito fundamental na Constituição Federal.

## **3.2 A participação na Constituição Federal de 1988**

### *3.2.1 Cidadania, democracia e participação*

Inicialmente, a fim de traçarmos os contornos do modelo de participação cidadã concebido pela Constituição Federal, antes buscamos compreender o próprio significado de “cidadania”. Na sua formulação moderna, conforme explica Thomas Marshall (1967, p. 76), “a cidadania é um status concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade. Todos aqueles que possuem o status são iguais com respeito aos direitos e obrigações pertinentes ao status”. Teria, então, como princípio a igualdade perante a lei, posta pelo autor em tensionamento com a desigualdade material gerada pela sociedade de classes capitalista. Para Marshall (1967), o desenvolvimento da cidadania se deu em conjunto com o capitalismo e dentro dos limites do Estado-nação, a partir de três elementos, classificados de acordo com a evolução dos direitos na Inglaterra ao longo dos séculos XVIII ao XX: primeiro, distingue o elemento civil, formado pelos direitos relacionados à liberdade individual; segundo, o político, composto pelos direitos referentes ao exercício do poder político; terceiro, o social, relativo aos direitos a um mínimo de bem-estar e à participação na herança social (MARSHALL, 1967).

A noção moderna da cidadania insere-se no paradigma da democracia liberal, que compreende o cidadão como aquele vinculado juridicamente ao Estado e titular de direitos, exigidos frente ao - e não dentro do - Estado. Opera, assim, uma cisão entre o público e o privado, entre sociedade e Estado, na medida em que situa o cidadão fora do âmbito estatal: tal cidadania possibilita ao sujeito existir no plano político sob formas pré-determinadas pelo Estado, que, nos marcos liberais, consistem prioritariamente na representação política. De fato, a democracia liberal sedimenta a cidadania como direito à representação no poder (identificado com o poder político estatal), em detrimento da participação; “a ideia essencial do liberalismo não é a presença do elemento popular na formação da vontade estatal” (BONAVIDES, 1997, p. 16 *apud* SILVA, 1989, p. 104) (ANDRADE, 1987).

Entende-se, na verdade, que é pela via da representação que formas racionais de administração pública podem ser implementadas e os mais qualificados podem ascender às posições de liderança política. Aliás, o estreitamento da participação é tido por pressuposto para a consolidação dessa espécie de democracia - denominada “hegemônica” por Boaventura de Sousa Santos (2002), porquanto pretende-se universal e homogênea -, em vista das demandas de redistribuição social trazidas pela inclusão política de determinados grupos sociais, julgadas uma “sobrecarga” à democracia. Nessa lógica, a tensão entre democracia e

capitalismo, entre a igualdade da cidadania e a desigualdade da classe, se estabiliza dando prioridade à acumulação sobre a redistribuição do capital e limitando a participação (BENEVIDES, 1994; SANTOS, 2002).

Diante disso, pode-se dizer que o perfil da cidadania e da democracia delineado pela Constituição Federal rompe com o paradigma liberal e redefine a relação entre Estado e sociedade na medida em que institui a participação de atores sociais em processos de tomada de decisão política estatal. O Estado Democrático de Direito consagrado pelo texto constitucional se funda na noção de soberania popular, que “impõe a participação efetiva e operante do povo na coisa pública, participação que não se exaure, como veremos, na simples formação das instituições representativas, que constituem um estágio da evolução do Estado Democrático, mas não o seu completo desenvolvimento” (CROSA, p. 25, *apud* SILVA, p. 104). É valioso também o ensinamento de José Afonso da Silva (1989, p. 105), para quem a democracia realizada pelo Estado Democrático de Direito, preconizado pela Constituição, é participativa, “porque envolve a participação crescente do povo no processo decisório e na formação dos atos de governo”.

Nessa esteira, o texto constitucional marca uma tentativa de ampliação da gramática social e integração de novos atores, culturas e temas surgidos na sociedade ao espaço público da política<sup>14</sup> mediante procedimentos democráticos; na fala de Bonavides (2001, p. 37), “a Constituição se nos afigura a estrada real que conduz à democracia participativa” e “irradia os valores da democracia sobre todos os elementos constitutivos do Estado e, pois, também sobre a ordem jurídica” (SILVA, 2010, p.119 *apud* SANTOS, 2014). Logo em seu primeiro artigo, proclama soberania popular como pedra angular da democracia ao qualificar a organização estatal instituída como “democrática”, alçar a cidadania à condição de fundamento da República e estatuir que todo o poder emana do povo, o qual o exerce por meio

---

<sup>14</sup> Nesse ponto, cabe aludir ao conceito de esfera pública, tido por Leonardo Avritzer (2000 *apud* GOHN, 2011, p. 39), como a renovação mais importante na teoria democrática no século XX. Traduzida do termo alemão como “aquilo que tem potencial público de ser discutido”, a esfera pública é descrita por Jürgen Habermas (1997, p. 91) nos termos de “uma caixa de ressonância onde os problemas a serem elaborados pelo sistema político encontram eco”. Conforme o autor, é um espaço social no qual o confronto de posições, sintetizado na elaboração de argumentos mais ou menos racionais, produz opiniões públicas, as quais representam potenciais de influência política na medida em que sua criação discursiva é qualificada procedimentalmente. Ou seja, é uma esfera de natureza político argumentativa: comporta a interação dos mais diversos grupos organizados da sociedade civil, diferenciada do debate no espaço estatal propriamente dito. Nessa esteira, uma das principais contribuições da esfera pública na contemporaneidade consiste em permitir a problematização em público de questões antes restritas à esfera privada (HABERMAS, 1997; GOHN, 2011, p. 39; SANTOS, 2002, p. 52).

de representantes eleitos ou diretamente (BRASIL, 1988; BONAVIDES, 2001, p. 40). São articulados, para tanto, mecanismos de representação pela via da eleição e mecanismos de participação, no que se pode denominar de democracia semidireta (SILVA, 1989, p. 125; BENEVIDES, 1991).

Tal formato de democracia semidireta trouxe consigo um alargamento da cidadania para uma dimensão ativa e dinâmica: “o cidadão, além de ser alguém que exerce direitos, cumpre deveres ou goza de liberdades em relação ao Estado, é também titular, ainda que parcialmente, de uma função ou poder público”; “é criador de novos direitos, novos espaços e mecanismos” - e não mero ocupante de espaços anteriormente postos e posições jurídicas já reconhecidas (BENEVIDES, 1991, p. 18-19, 1994, p. 9). Noutros termos, é uma cidadania em processo de construção, constituída na inserção de novos atores sociais na cena política, na formação de espaços sociais de lutas e na definição de instituições permanentes para a expressão e interação política. Assim como a democracia correlata, a cidadania participativa busca constituir uma nova gramática social, mais emancipadora. Funda-se, por conseguinte, na noção de participação e exerce-se mediante a participação. Ademais, vale dizer que engloba os direitos fundamentais - os quais, hoje, se estendem, conforme já mencionado, aos direitos referentes a interesses coletivos e difusos, para além dos individuais, políticos e sociais elencados por Marshall (1967) (BENEVIDES, 1991, 1994; SANTOS, 2002).

A participação, por sua vez, é também ressignificada pelas novas concepções e práticas da democracia e da cidadania - conforme lição de Benevides (1991, p. 20), estas supõem a participação “como possibilidade de criação, transformação e controle sobre o poder, ou os poderes”. Corolário das novas lutas sociais que despontaram entre os anos 1970 e 1980 mobilizadas pelas pautas da democratização e da inserção da parcela marginalizada da população em lugares de poder político, a partir dos anos 1990 a participação passou a ser compreendida sob um novo paradigma: o da participação cidadã, que tem na sociedade civil sua categoria central<sup>15</sup>. O conceito de participação cidadã é fundamentado no perfil de Estado democrático tal qual demarcado pela Constituição da República, atuante em

---

<sup>15</sup> Para os fins deste trabalho, voltados à análise de atos normativos, adotamos uma noção ampla da sociedade civil enquanto o conjunto de associações e organizações não estatais e não econômicas (HABERMAS, 1997, p. 99). Assim, buscamos enfatizar a própria existência de um espaço exterior ao Estado e ao mercado, sem colocar diretamente em pauta a heterogeneidade de demandas e condições de vida dos atores que o compõem.

prol da universalização dos direitos sociais e da realização da dignidade humana, e na ampliação da cidadania, haja vista que rompe com o distanciamento entre os espaços em que são tomadas as decisões políticas e aqueles onde se dá a participação da sociedade (GOHN, 2011, p. 51-59).

A Constituição Federal, afinal, coroou esse processo de ressignificação e intensificação da participação atribuindo destaque à integração da sociedade nas redes institucionais do Estado ao definir diversos mecanismos de participação cidadã nas esferas federativas, os quais serão aprofundados mais à frente. Nesse sentido, Maria da Glória Gohn (2011, p. 60) prossegue afirmando que o elemento cardeal da participação cidadã é, precisamente, a tendência à institucionalização, isto é, a inclusão da sociedade civil no aparato jurídico-institucional do Estado. O primeiro exemplo, marcando o momento histórico de transição para a democracia e o início do processo de aprofundamento da participação cidadã, remete à própria Assembleia Nacional Constituinte (ANC), que buscou avigorar o diálogo entre a sociedade civil e a institucionalidade estatal, desabilitado pelas mais de duas décadas da Ditadura Militar (AVRITZER, 2013, p. 11; BARBOSA, 2012, p. 204-235).

A ANC possibilitou a participação de diversos espectros da sociedade civil na elaboração do texto constitucional por meio de audiências públicas e emendas populares - envolvendo cerca de 300 organizações da sociedade civil e reunindo mais de 12 milhões de assinaturas, foram enviadas à Assembleia 122 emendas, dentre as quais três versavam sobre mecanismos de participação social. Ademais, a ANC suscitou campanhas da sociedade civil para obter assinaturas a favor de propostas ligadas às políticas públicas nas áreas de saúde, planejamento urbano, direitos das minorias sociais, meio ambiente, assistência social, dentre outras (AVRITZER, 2013, p. 11; BARBOSA, 2012, p. 204-235).

Esse processo de institucionalização fica também evidenciado no conceito de instituições participativas, tal como empregado por Leonardo Avritzer (2008), enquanto formas de “incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas”. Agrega-se, assim, cidadãos às instituições estatais pela via da interação entre os próprios cidadãos e entre estes e o Poder Público no decorrer do processo de manifestação de diferentes projetos sociais e de concretização de políticas públicas. O autor elenca três diferentes formatos de instituições participativas: o primeiro, chamado “desenho participativo de baixo para cima”, no qual há a livre entrada de qualquer cidadão e a institucionalidade é



constituída “de baixo para cima”. O segundo formato decorre de um processo, determinado por normativas legais, de “partilha de poder”, isto é, atores estatais e atores da sociedade civil participam conjuntamente. Seu principal exemplo são, justamente, os conselhos de políticas públicas, objeto deste estudo, nos quais a participação é concebida como “intervenção social periódica e planejada, ao longo de todo o circuito de formulação e implementação de uma política pública” (GOHN, 2011, p. 59). Por fim, no terceiro formato, ocorre um “processo de ratificação pública”, no qual os representantes da sociedade civil referendam o processo decisório, mas não o integram (AVRITZER, 2008).

### 3.2.2 A participação como direito fundamental

Sob um ponto de vista constitucional, a participação, nos moldes definidos acima, ostenta a condição de direito fundamental, porque é expressão da cidadania e, ao mesmo tempo, decorrente e necessária à concretização do Estado Democrático de Direito. No ensinamento de Humberto Cunha (1997, p. 91-92 *apud* JUCÁ, 2007), a participação

é efetivamente um direito fundamental, tanto em forma, quanto em essência. Sua presença física esparrama-se em todo corpo da Constituição.  
[...]  
[...] [A]ntes de ser um direito fundamental, é um direito fundante, ou seja, um direito do que decorre a própria significação dos modos de vida e convivência pelos quais optamos.

Entendemos adequado, para os fins desta pesquisa, classificar a participação como um direito político fundamental - em que pese reconheçamos que as fronteiras entre as dimensões de direitos não são estanques e que estes mantêm entre si uma relação de interdependência -, tendo em conta o seu caráter ativo, visto que, enquanto expressão da soberania popular, possibilita a inserção da sociedade na gestão do poder estatal. Nesse aspecto, a participação é direito fundamental na medida em que é direito à democracia, o que, aliás, garante seu lugar na categoria de direitos fundamentais de quarta dimensão, na classificação de Paulo Bonavides (2011, p. 571) (SARLET, 2012, p. 48; RAMOS, 2018; DIMOULIS, MARTINS, 2014, p. 53-54).

Em sede teórica, a participação justifica seu lugar de direito fundamental político porquanto desempenha determinadas funções. Primeiro, a participação

cidadã atua como elemento legitimador do exercício do poder político no Estado Democrático de Direito - vale reiterar, a participação é forma de exercício da soberania, pressuposto e manifestação da democracia participativa. A incorporação da sociedade civil, por meio de procedimentos de deliberação democráticos, na gestão dos interesses públicos, no controle da atividade estatal e na construção de escolhas no âmbito do Estado permite que os cidadãos reconheçam e deem voz às suas demandas, necessidades e perspectivas de vida - exerçam um poder político - *dentro* da institucionalidade estatal. Para usar a expressão de Paulo Bonavides (2001, p. 33), a participação restaura e repolitiza a legitimidade do Estado. Referimo-nos, também, ao entendimento de Sarlet (2012, p. 48), para quem

a positivação e a garantia do efetivo exercício de direitos políticos (no sentido de direitos de participação e conformação do status político) podem ser considerados o fundamento funcional da ordem democrática e, neste sentido, parâmetro de sua legitimidade.

Segundo, a participação consiste numa explicitação da dignidade humana, na medida em que abre caminhos para que grupos da sociedade civil alcancem uma posição de força política que lhes permita falar em sua própria linguagem e lutar pela implementação de seus projetos de vida (FLORES, 2009, p. 59). A participação, nesses termos, implica a distribuição de um poder político - um poder de transformação da realidade subjetiva e social - para além do Estado. Nessa perspectiva, para Maria da Glória Gohn (2005, p. 30), a participação consiste em um

processo de vivência que imprime sentido e significado a um grupo ou movimento social, tornando-o protagonista de sua história, desenvolvendo uma consciência crítica desalienadora, agregando força sociopolítica a esse grupo ou ação coletiva, e gerando novos valores e uma cultura política nova.

Transparece, assim, a dimensão emancipadora e educativa da participação. Possibilitando a construção de espaços de “empoderamento do cidadão”, conforme denomina Joaquim Herrera Flores (2009, p. 56), ela atua como um instrumento político para lutar de forma plural por um acesso igualitário às condições materiais e imateriais que satisfaçam as necessidades e desejos de uma vida digna. Ademais, a participação contribui para a formação de uma cultura (como processo de identificação comunitária) democrática que se estende tanto para o fomento de uma cidadania ativa, na aquisição de habilidades e procedimentos democráticos, quanto

para a esfera psicológica do sujeito, capacitando-o para o exercício de sua autonomia ou, nas palavras de Carole Pateman (1992, p. 40 *apud* GOHN, 2011, p. 25), “capacitando-o para ser (e permanecer) seu próprio senhor”. Esse argumento é empregado desde as primeiras formulações modernas da democracia participativa, por nomes como Jean-Jacques Rousseau e John Stuart Mill, para os quais a participação política é indispensável ao processo educativo de todo ser humano (BENEVIDES, 1991; JUCÁ, 2007; FLORES, 2009; GOHN, 2011).

Em terceiro lugar, embutida no potencial emancipador da participação, está a sua condição de instrumento de conquista, implementação e proteção de outros direitos fundamentais; pode-se dizer, nesse sentido, que a participação é uma espécie de “direito fundamental primordial”. O desenvolvimento de espaços para a interlocução da sociedade civil na deliberação política, dentro do aparelho estatal, tende a ampliar e a melhor promover os direitos e liberdades fundamentais. Isso porque no processo de participação se articulam estratégias para a efetivação e salvaguarda de direitos já positivados - especialmente em relação aos direitos sociais, difusos e coletivos, enquanto direitos que exigem, em regra, políticas públicas para concretizá-los - e se identificam novas necessidades colocadas na realidade social para a garantia da dignidade humana, as quais lideram a busca pelo reconhecimento de novos direitos. Afinal, nisso consiste o próprio significado material dos direitos fundamentais: na lição de Herrera Flores (2009, p. 109) “os direitos humanos são o resultado de lutas sociais e coletivas que tendem à construção de espaços sociais, econômicos, políticos e jurídicos que permitam o empoderamento de todas e de todos para lutar plural e diferenciadamente por uma vida digna de ser vivida”. Ou, noutra direção, a democracia, nos moldes participativos previstos pela Constituição da República,

é o regime de garantia geral para a realização dos direitos fundamentais [...] a democracia [...] aponta para a realização dos direitos políticos, que apontam para a realização dos direitos econômicos e sociais, que garantem a realização dos direitos individuais (SILVA, 1989, p. 117).

Passando ao campo jurídico-positivo, o Título II, Capítulo IV, do texto constitucional trata da participação como direito fundamental político. Também no direito internacional a participação afirma-se um direito humano de dimensão política: a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), em seu artigo 21, prescreve que “[t]oda pessoa tem o direito de tomar parte no governo de seu país,

diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos" (DECLARAÇÃO, 1948). De forma análoga, o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos - firmado para conferir efeito juridicamente vinculante aos direitos civis e políticos elencados na DUDH -, em seu artigo 25, alínea "a", dispõe que "[t]odo cidadão terá o direito e a possibilidade, sem qualquer das formas de discriminação mencionadas no artigo 2º e sem restrições infundadas: a) de participar da condução dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente escolhidos" (BRASIL, 1992a). Ainda, o artigo 23 da Convenção Americana de Direitos Humanos determina que "[t]odos os cidadãos devem gozar dos seguintes direitos e oportunidades: a) de participar da direção dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de seus representantes livremente eleitos"<sup>16</sup> (BRASIL, 1992b).

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

Destacamos, em primeiro lugar, os recursos do sistema legal, enquanto direitos individuais ou coletivos, que permitem ao cidadão controlar a atuação do Estado e agir frente a situações nas quais o Poder Público viola direitos. Dentre eles estão o direito de petição ao Estado (artigo 5º, inciso XXXIV, "a", da CF), o mandado de segurança (artigo 5º, inciso LXIX, da CF) e a ação popular (artigo 5º, inciso LXXIII, da CF). De outro lado, a Constituição estabelece também deveres sociais em questões coletivas, no caso da promoção do direito à educação (artigo 205, da CF), da proteção ao patrimônio cultural (artigo 216, §1º, da CF), de defesa e preservação do meio ambiente (artigo 225, da CF), da proteção à criança e ao adolescente

---

<sup>16</sup> A propósito, o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e a Convenção Americana de Direitos Humanos integram nosso ordenamento jurídico, visto que foram ratificados pelo governo brasileiro no ano de 1992 (PIOVESAN, 2000).

(artigo 227, da CF) e do amparo à pessoa idosa (artigo 230, da CF) (BRASIL, 1988; JUCÁ, 2007; IPEA, 2013).

O texto constitucional também trata da participação como forma de gestão pública: assegura aos trabalhadores a participação nos colegiados dos órgãos públicos que se referem aos seus interesses profissionais (artigo 10, da CF); estabelece a cooperação das associações representativas no planejamento municipal (artigo 29, XII, da CF); permite a apreciação e o questionamento das contas municipais pelo contribuinte (artigo 29, XII, da CF); determina a regulação por lei das formas de participação do usuário na Administração Pública (artigo 37, §3º, da CF); estatui o cidadão como parte legítima para denunciar irregularidades ou ilegalidades ao Tribunal de Contas da União (artigo 72, §2º, da CF); dispõe acerca da fiscalização social da empresa pública (artigo 173, inciso I, da CF); prescreve a participação dos trabalhadores e dos produtores rurais e dos setores de comercialização, armazenamento e transportes na execução e no planejamento das políticas agrícolas (artigo 187, da CF); condiciona o aproveitamento de riquezas minerais e recursos hídricos em terras indígenas à oitiva das comunidades indígenas afetadas (artigo 231, §3º, da CF) (BRASIL, 1988; JUCÁ, 2007; IPEA, 2013).

Ainda, a Constituição define, em seu artigo 14, o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular como instrumentos mediante os quais se exerce a soberania popular. O plebiscito consiste numa consulta popular voltada a decidir uma questão previamente a sua formulação legislativa, sendo competência do Congresso Nacional convocar os cidadãos para tanto (artigo 49, XV, da CF) - para os casos específicos de formação de novos Estados e de novos Municípios, a convocação é obrigatória (artigo 18, §§3º e 4º, da CF). O referendo também é uma consulta popular, semelhante ao plebiscito, mas difere deste no fato de que visa a submeter à vontade popular projetos de lei ou de emenda constitucional já aprovados em sede legislativa, sendo competência do Congresso Nacional autorizá-lo (artigo 49, XV, da CF). A iniciativa popular, por sua vez, permite que a população apresente projetos de lei ao legislativo, atendidas as condições dos artigos 61, §2º, 27 e 29, respectivamente em relação às esferas federal, estadual e municipal (BRASIL, 1988; SILVA, 1989, p. 125).

Por fim, a Constituição institucionaliza mecanismos de participação nas políticas públicas sociais, nomeadamente, os conselhos gestores, que serão

estudados no tópico seguinte. Porém, antes de partirmos para a caracterização dos conselhos gestores, faremos uma rápida incursão sobre a prática da cidadania no Brasil e o lugar da participação da sociedade civil no Estado brasileiro.

### *3.2.3 Breves considerações sobre a construção da cidadania no Brasil*

No ensinamento de José Murilo de Carvalho (2008, p. 8-9) a cidadania é um fenômeno histórico e complexo e, como tal, não traça um percurso uniforme. De fato, o percurso inglês da cidadania, conforme descrito por Marshall (1967), foi apenas um dentre muitos outros. No Brasil, tal sequência de implementação de direitos - primeiro os civis, depois os políticos e, por fim, os sociais - não foi reproduzida, pelo contrário. Aqui, “a pirâmide dos direitos foi colocada de cabeça para baixo” - primeiro os sociais, depois os políticos e, por fim, os civis -, inversão que caracteriza a natureza de nossa cidadania. A partir dessa premissa, o autor ilustra um panorama da realização dos direitos da cidadania no Brasil (CARVALHO, 2008, p. 220).

Em terras brasileiras, os direitos sociais foram os primeiros das três dimensões de direitos a serem implementados e assumem lugar de destaque. Paradoxalmente, foram acentuados em períodos de supressão dos direitos civis e políticos; primeiro, na ditadura varguista do Estado Novo, depois, na ditadura militar, e hoje encontram-se sob ameaça de um modelo neoliberal de Estado, desresponsabilizado da proteção e implementação desses direitos. Também paradoxalmente, sucedeu-se durante o período ditatorial militar, em que os órgãos de representação política figuravam como peça decorativa, a maior expansão do direito político do voto. Hoje, uma cidadania ativa e participativa ainda encontra grande obstáculo nas raízes oligárquicas e patrimonialistas do país, que instalam um complexo de desigualdades sociais e políticas e se opõem à formação de uma educação política e de uma cultura cidadã. Finalmente, os direitos civis, “retardatários”, continuam inacessíveis à maioria da população, sobretudo aqueles referentes à segurança individual, à integridade física e ao acesso à justiça (BENEVIDES, 1991, p. 193-194; CARVALHO, 2008, p. 199-229).

Um marco distintivo do percurso da nossa cidadania é a centralidade do Poder Executivo na institucionalização de direitos, desvinculada da participação da sociedade civil. Para José Murilo de Carvalho (2008), a cidadania no Brasil é, na

verdade, uma “estadania”: não foi conquistada pela população, mas concedida pelo Poder Público, “de cima para baixo”. O Executivo é tido como o ramo mais proeminente de poder estatal, seja numa perspectiva negativa ou positiva, como uma figura paternalista distribuidora de favores. A ação política é, assim, orientada para a negociação direta e pessoal com o Executivo e é associada à busca por uma liderança messiânica e carismática a salvar o país de suas mazelas. Em consequência, apartados de uma conotação pública e democrática, os direitos tendem a ser compreendidos como benesses de uma autoridade pública em troca das quais se devem gratidão e lealdade (CARVALHO, 2008, p. 221-222).

Na visão do autor, como contrapartida da excessiva valorização do Executivo, manifesta-se a desvalorização do Poder Legislativo, cujas eleições despertam menor interesse por parte dos eleitores, e de seus mecanismos de representação, que são alvo de maior desprestígio perante a população. A “estadania” também favorece uma visão corporativista dos interesses coletivos, em vista da ausência de uma ampla organização autônoma da sociedade. Nesse sistema, determinadas categorias buscam conquistar e defender benefícios via negociação com o governo, mas os restringem a sua própria alçada, sem torná-los direitos efetivamente públicos. Conforme o autor, a prática política brasileira aviva a tradição patrimonialista e revela a força de categorias setoriais para preservar ou criar privilégios. Mais uma vez, os direitos não são tratados como tais, mas como benefícios resultantes da negociação de cada categoria com o Estado, e o Poder Legislativo, nesse cenário, se reduz a intermediário de favores perante o Executivo (CARVALHO, 2008, p. 222-224).

Ainda, nesse ponto, é pertinente a análise de Wanderley Guilherme dos Santos (1979), mediante o conceito de “cidadania regulada”, acerca do caráter estratificado e corporativista da cidadania brasileira. No dizer do autor, nossa cidadania “está embutida na profissão e os direitos do cidadão restringem-se aos direitos do lugar que ocupa no processo produtivo, tal como reconhecido por lei”. Ou seja, são cidadãos aqueles detentores de ocupações profissionais definidas por lei, de sorte que os direitos vinculados a tais profissões regulamentadas atuam como medida da cidadania, no lugar de valores associados a uma noção de comunidade política.

Boaventura de Souza Santos (2002, p. 458-459) também realça a predominância do Estado sobre a sociedade civil como uma tônica da cultura e do

sistema políticos brasileiros. Para o autor, a política autoritária brasileira é marcada por alguns elementos: a privatização da esfera pública estatal pelas elites patrimonialistas; escandalosas desigualdades sociais, exacerbadas por um projeto elitista de modernização econômica ao longo do século XX; a “artificialidade” do jogo democrático, que gera um abismo entre o “país legal” e o “país real”; a marginalização política das classes populares, ou sua integração pela via do populismo e do clientelismo. Diante disso, pode-se concluir que a implementação no Brasil de direitos sociais sem a salvaguarda dos direitos civis e políticos, como demonstra Carvalho (2008), e o descolamento da sociedade civil da ação política conduziu a um esvaziamento da cidadania. De fato, a inversão da pirâmide dos direitos, somada à herança escravista, patriarcal e patrimonialista do país, à centralidade autoritária do Executivo e aos vícios corporativistas de nosso sistema representativo, tornou a cidadania brasileira, na prática, uma ordem de desigualdade, que segmenta os cidadãos em classes pela renda, pela cor e pela educação, segundo explica Carvalho (2008, p. 215-217 e 229).

Os cidadãos de primeira classe são aqueles “acima da lei”, isto é, a elite privilegiada que, mediante poder econômico e prestígio social, acessa a arena política e defende seus interesses de modo a ter a lei aplicada somente em seu benefício - são banqueiros, grandes empresários, grandes proprietários e altos funcionários públicos, quase invariavelmente brancos e com formação universitária. No intermédio, estão os “cidadãos simples”, de segunda classe, que muitas das vezes não tem conhecimento de seus direitos nem meios para acessá-los e deles usufruir. São os trabalhadores formais assalariados, pequenos funcionários públicos e pequenos proprietários, “sujeitos aos rigores e benefícios da lei”, que lhes é aplicada de maneira parcial e incerta. Por último, os cidadãos de terceira classe - a população marginal das grandes cidades, moradores de rua, empregadas domésticas, trabalhadores informais, em sua esmagadora maioria negros ou pardos, pouco escolarizados ou analfabetos -, cujos direitos são sistematicamente violados pela sociedade e pelo governo; “para eles vale apenas o Código Penal” (CARVALHO, 2008, p. 215-217).

Frente a esse cenário, desponta o potencial emancipador e educativo das práticas participativas, destacado anteriormente, como um dos possíveis caminhos para a superação dos problemas acima apontados e a construção de uma cidadania efetiva, mais igualitária e plural. Conforme já exposto, a participação possibilita a



distribuição de um poder político para a sociedade civil e contribui para a formação de uma cultura democrática e para a promoção dos direitos fundamentais. Por conseguinte, no caso brasileiro, revela-se um remédio para a histórica e profunda cisão entre Estado e sociedade civil e uma alternativa à centralização do poder político no ramo do Executivo, bem como ao corporativismo dos mecanismos de representação.

### **3.3 Os conselhos nacionais de políticas públicas**

A forma “conselho”, empregada na gestão pública ou em coletivos da sociedade civil como um espaço em que representantes governamentais e não governamentais discutem temas de interesse público, não é nova na história brasileira<sup>17</sup>. No cenário brasileiro do século XX, Maria da Glória Gohn (2011, p. 73-86) distingue três formas de “conselhos”: comunitários, populares e gestores institucionalizados setoriais. Os comunitários podem ser chamados aqueles criados pelo próprio Poder Executivo para instituir um canal de diálogo com os movimentos sociais, cujos principais exemplos foram os conselhos estabelecidos em São Paulo para atuar ao lado da administração municipal ao final dos anos 1990. Os populares são aqueles construídos por movimentos populares ou organizações da sociedade civil para mediar suas relações com o Poder Público, e tiveram maior incidência no final dos anos 1970 e parte dos anos 1980 (ALENCAR et al., 2017, p. 7; GOHN, 2011, p. 68-88).

Por fim, os conselhos gestores institucionalizados setoriais, objetos deste estudo, são instituições inscritas na Constituição Federal como instrumentos de descentralização e democratização da gestão pública, cuja estrutura possibilita a expressão, representação e participação da população nos processos decisórios referentes à formação e à implementação de políticas públicas (GOHN, 2001; PIRES; VAZ, 2012). O texto constitucional não traz consigo uma conceituação dos conselhos, de modo que, para os fins desta pesquisa, adotamos a definição geral

---

<sup>17</sup> A origem dos conselhos nacionais remonta ao ano de 1911, quando foi criado o atual Conselho Nacional de Educação (AVELINO et al., 2020, p. 9).

expressa no artigo 2º, do Decreto n. 8.243/14, que institui a Política Nacional de Participação Social (PNPS)<sup>18</sup>:

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

[...]

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

III - comissão de políticas públicas - instância colegiada temática, instituída por ato normativo, criada para o diálogo entre a sociedade civil e o governo em torno de objetivo específico, com prazo de funcionamento vinculado ao cumprimento de suas finalidades;

Os conselhos gestores são, logo, órgãos colegiados vinculados ao Poder Executivo e instituídos nos três níveis de governo (nacional, estadual e municipal), com composição híbrida e paritária, ou seja, representantes do Estado e da sociedade civil partilham o poder decisório no tocante às políticas abrangidas pelas finalidades específicas de atuação do conselho. Nas palavras de Maria da Glória Gohn (2001, p. 92), esses conselhos criam um “novo padrão de relações entre Estado e sociedade”, uma “esfera pública não-estatal”, ou ainda, uma “nova institucionalidade”, pois viabilizam à população adentrar os espaços jurídico-institucionais nos quais são tomadas as decisões políticas e permitem sua participação na formulação de políticas públicas.

A autora também, nesse ponto, preconiza o caráter deliberativo dos conselhos - apesar das diversas investidas já testemunhadas para rebaixá-los a um caráter meramente consultivo -, enquanto órgãos de fiscalização do Executivo e atores paritários inseridos no modelo constitucional de gestão descentralizada e participativa (GOHN, 2001, p. 92-94). É nesse sentido, aliás, o significado que a autora atribui à participação nos conselhos gestores: “o processo mediante o qual as diferentes camadas sociais da população têm acesso aos espaços de definir e avaliar as políticas públicas, especialmente as de caráter social” (GOHN, 2011, p. 100).

Em síntese, pode-se dizer que os conselhos gestores de políticas públicas se consolidaram a partir de seis elementos principais: (a) paridade ou igualdade de representação do governo e da sociedade civil; (b) exercício de poderes deliberativo,

---

<sup>18</sup> Tratamos, no último capítulo deste trabalho, da recente revogação deste Decreto pelo Decreto n. 9.759/2019. Apesar disso, adotamos a conceituação por ele introduzida visto que logrou consolidar normativamente os conselhos como categoria geral (ALENCAR et al., 2017, p. 10).

consultivo, fiscalizatório e normativo; (c) gestão compartilhada, possibilitando o controle social sobre a política pública; (d) descentralização, porquanto implantados nas três esferas federativas; (e) representatividade autônoma da sociedade civil, cujos representantes são eleitos em fórum próprio, e não indicados unilateralmente pelo governo; (f) permanência, enquanto executor de uma função pública reconhecida pelo Estado como relevante (CICONELLO, 2008 *apud* OXFAM, 2021, p. 26-28).

Ainda, cumpre esclarecer ao que cada um dos poderes mencionados se refere: o poder deliberativo diz respeito à autonomia para discutir, contestar e estabelecer estratégias para a formulação e execução de políticas públicas, afetando o conteúdo das decisões estatais; o poder consultivo, à manifestação de opiniões e pareceres acerca dos projetos apresentados pelo Poder Público; o poder fiscalizatório, ao monitoramento da execução de políticas públicas e à requisição de informações ou à emissão de recomendações; o poder normativo, à elaboração de normas gerais, que podem demandar do Poder Público a redação de uma legislação formal (ALVES; RIGÃO, 2017).

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

As ações da assistência social, por sua vez, também são orientadas pela descentralização político-administrativa e pela participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle dos

serviços, conforme os incisos I e II do artigo 204. No âmbito da educação, o artigo 206, inciso VI, garante a gestão democrática do ensino público. Na promoção de políticas públicas de cultura, o parágrafo 2º, inciso II, do artigo 216-A designa os conselhos de política cultural, como integrantes do Sistema Nacional de Cultura, nas respectivas esferas da Federação. Por fim, no que tange aos direitos da criança e do adolescente, deve-se observar a participação social na elaboração e fiscalização das políticas públicas, mediante órgãos representativos, em todos os níveis federativos, conforme o artigo 227, §7º (BRASIL, 1988; JUCÁ, 2007; ROCHA, 2008; IPEA, 2013).

Quanto aos conselhos gestores nacionais de políticas públicas, é importante observar que a maior parte deles, como hoje atuam, são fruto da ordem constitucional de 1988, seja de forma direta, quando os órgãos foram criados ou reformados conforme as normas constitucionais, seja de forma indireta, quando a reconfiguração pós-constitucional da Administração Pública acarretou uma ressignificação dos conselhos estabelecidos anteriormente. São fruto, também, numericamente - cerca de 75% dos 39 conselhos nacionais elencados nesta pesquisa foram criados após 1988, sendo 26 deles entre os anos de 1991 e 2010, segundo estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2017, p. 10). E qualitativamente - os conselhos são, na sua essência, corolário das lutas populares pela democratização do país (GOHN, 2001, p. 88; ALENCAR et al., 2017, p. 7-8; AVELINO et al., 2020, p. 9).

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

No Poder Executivo Federal, foram criadas a Secretaria-Geral da Presidência da República (SGPR), em 2003, que passou a assumir a responsabilidade pela "avaliação, criação e implementação de instrumentos de consulta e participação popular em temas afetos ao Poder Executivo", e a Secretaria de Articulação Social, vinculada à SGPR, que recebeu a atribuição de "promover a

participação social no âmbito do Governo federal”, dentre outras. Iniciou-se também, em 2011, a organização do Fórum Interconselhos, que reunia representantes dos conselhos nacionais para colaborarem na elaboração e no monitoramento da execução dos Planos Plurianuais (PPA) (ALENCAR et al., 2017).

Por fim, em 2014, o Decreto 8.243 instituiu a Política Nacional de Participação Social (PNPS), que apresentou conceituações e diretrizes sobre a formulação dos conselhos nacionais e estabeleceu mecanismos para articular um diálogo entre a Administração Pública e a sociedade civil por meio do Sistema Nacional de Participação Social. Não obstante os esforços pela renovação da participação no âmbito federal, poucas das medidas determinadas pelo Decreto - que sofreu duras críticas após sua vigência e foi objeto de um pedido de sustação de efeitos pela Câmara dos Deputados - foram efetivamente implementadas (ALENCAR et al., 2017). Apelidado de “bolivariano”, o texto foi denunciado como uma tentativa de minar o sistema representativo e enfraquecer o Poder Legislativo. Num aspecto formal, foi acusado de menosprezar o papel do Congresso Nacional, porque elaborado na forma de decreto, e não de lei. Num aspecto material, questionava-se a legitimidade dos representantes da sociedade civil nos conselhos de políticas públicas e temia-se que, na prática, os conselhos se tornassem instrumentos de dominação ideológica e que assumissem um poder decisório maior do que o próprio Legislativo (AZEVEDO, 2014; SENADO, 2014).

Em conclusão, elencamos os trinta e nove conselhos nacionais que servem de objeto deste trabalho, tendo por base pesquisas do IPEA (2013, ALENCAR et al., 2017), o Guia dos Conselhos Nacionais<sup>19</sup> (BRASIL, 2013) e a Lei n. 13.844/2019, que estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios (BRASIL, 2019o). O critério de seleção empregado abarca conselhos centrais em sua área de política pública, conselhos curadores e conselhos e comissões que acompanham ou auxiliam ações e políticas para parcelas específicas da população. Também enumeramos as espécies normativas criadoras de cada conselho: Portaria, que instituiu apenas dois conselhos; Decreto-Lei, que também criou dois conselhos; Medida-Provisória, que estabeleceu três conselhos; Decreto,

---

<sup>19</sup> Tanto as referidas pesquisas quanto o Guia trabalham com o total de quarenta conselhos nacionais. Entretanto, devido à extinção do Conselho Curador da Empresa Brasil de Comunicação em 2016, diminuímos o número para trinta e nove (BRASIL, 2016).

que criou dezesseis conselhos e Lei, que também instituiu dezesseis conselhos (IPEA, 2017).

Tabela 1 - Conselhos nacionais de políticas públicas

Sigla	Nome	Normas criadoras	Normas modificativas editadas entre 2019 e 2022
CNDH	Conselho Nacional dos Direitos Humanos	Lei n. 4.319/1964	
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social	Lei n. 8.742/1993	
CNCD	Conselho Nacional de Combate à Discriminação	Decreto n. 3.952/2001	Decreto n. 9.883/2019
CNDI	Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa	Decreto n. 4.227/2002	Decretos n. 9.893/2019, n. 10.643/2021 e n. 11.067/2022
CNDM	Conselho Nacional dos Direitos da Mulher	Lei n. 7.353/1985	
CNPC	Conselho Nacional de Política Cultural	Decreto n. 5.520/2005	Decreto n. 9.891/2019
CNPCT	Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais	Decreto s/n de 27 de dezembro de 2004	
CNPI	Conselho Nacional de Política Indigenista	Decreto s/n de 22 de março de 2006	
CNPS	Conselho Nacional da Previdência Social	Lei n. 8.213/1991	
CNRH	Conselho Nacional de Recursos Hídricos	Lei n. 9.433/1997	Decreto n. 10.000/2019
CNS	Conselho Nacional de Saúde	Lei n. 378/1937	
CNTur	Conselho Nacional de Turismo	Decreto-Lei n. 55/1966	
Conade	Conselho Nacional dos	Decreto n.	Decretos n.

Sigla	Nome	Normas criadoras	Normas modificativas editadas entre 2019 e 2022
	Direitos da Pessoa com Deficiência	3.076/1999	10.177/2019 e n. 10.812/2021
Conaeti	Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil	Portaria n. 365/2002	Portaria n. 972/2019, Decretos n. 9.944/2019, n. 10.574/2020 e n. 10.905/2021
Conama	Conselho Nacional do Meio Ambiente	Lei n. 6.938/1981	Decretos n. 9.806/2019 e n. 11.018/2022
Conanda	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente	Lei n. 8.242/1991	Decreto n. 10.003/2019
Conape	Conselho Nacional de Aquicultura e Pesca	Lei n. 10.683/2003	
Conasp	Conselho Nacional de Segurança Pública	Decreto n. 98.936/1990	Decreto n. 9.876/2019
Con cidades	Conselho das Cidades	Decreto n. 5.031/2004	Lei 13.844/2019 e Decreto n. 10.773/2021
Condraf	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável	Decreto n. 3.200/1999	Decreto n. 9.784/2019
Conjuve	Conselho Nacional de Juventude	MP n. 238/2005	Decreto n. 10.069/2019
Consea	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional	Decreto n. 807/1993	MP n. 870/2019
Conatrae	Comissão Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo	Decreto de 31 de julho de 2003	Decreto n. 9.887/2019
CCFGTS	Conselho Curador do Fundo	Lei n. 5.107/1966	Decreto n.

Sigla	Nome	Normas criadoras	Normas modificativas editadas entre 2019 e 2022
	de Garantia do Tempo de Serviço		9.737/2019
CNT	Conselho Nacional do Trabalho	Portaria n. 2.092/2010	Decretos n. 9.944/2019 e n. 10.905/2021
CNES	Conselho Nacional de Economia Solidária	Lei n. 10.683/2003	
Codefat	Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador	Lei n. 7.998/1990	Decreto 10.905/2021
CNIg	Conselho Nacional de Imigração	Lei n. 6.815/1980	Decreto n. 9.873/2019
CNPCP	Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária	Lei n. 7.120/1984	
Conad	Conselho Nacional de Política sobre Drogas	Decreto n. 5.912/2006	Decreto n. 9.926/2019
Cnapo	Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica	Decreto n. 7.794/2012	Decreto n. 9.784/2019
CDES	Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social	MP n. 103/2003	Decreto n. 9.784/2019
CNPE	Conselho Nacional de Política Energética	Lei n. 9.478/1997	Decreto n. 10.105/2019
CTPCC	Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção	Decreto n. 4.923/2003	Decreto n. 9.986/2019
CCT	Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia	Lei n. 9.257/1996	
CNE	Conselho Nacional de Educação	Decreto n. 8.659/1911	
CNPIR	Conselho Nacional de Promoção da Igualdade	MP n. 111/2003	



---

Sigla	Nome	Normas criadoras	Normas modificativas editadas entre 2019 e 2022
	Racial		
Conpdec	Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil	Decreto n. 7.257/2010	
CNE	Conselho Nacional do Esporte	Decreto-Lei n. 3.199/1941	

---

Fonte: BRASIL, 2013; IPEA, 2013, 2017; ALENCAR et al., 2017; BRASIL, 2019o.

#### **4. AS NORMAS FEDERAIS PUBLICADAS ENTRE JANEIRO DE 2019 E MAIO DE 2022 A RESPEITO DA EXISTÊNCIA E DA ORGANIZAÇÃO DOS CONSELHOS NACIONAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Esta seção se dedica a mapear e a descrever as principais mudanças verificadas na organização, no que tange à participação da sociedade civil, e na existência dos conselhos nacionais de políticas públicas entre janeiro de 2019 e maio de 2022. Iniciamos o exame pelos conselhos extintos por normativas federais, para depois verificarmos os conselhos que sofreram alterações funcionais relacionadas à representatividade da sociedade civil. Ao final, buscamos analisar as normas descritas a partir do embasamento teórico sociológico e jurídico exposto nas seções anteriores, tendo em conta a (in)compatibilidade entre o modelo neoliberal de Estado e o direito fundamental à participação.

##### **4.1 Decreto n. 9.759/2019**

No pacote de decretos publicados em 11 de abril de 2019 em comemoração alusiva aos 100 dias de governo, o presidente Jair Bolsonaro assinou o Decreto n. 9.759, que “extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal direta, autárquica e fundacional” instituídos por decreto, ato normativo inferior a decreto, ato de outro colegiado e ato infralegal, “cuja lei em que são mencionados nada conste sobre a competência ou a composição”<sup>20</sup>. Vale observar que, para os fins do Decreto, conforme define seu artigo 2º, o conceito de colegiado abrange conselhos, comitês, comissões, grupos, juntas, equipes, mesas, fóruns, salas “e qualquer outra denominação dada ao colegiado”. No tocante ao objeto deste estudo, a norma federal detém duas previsões de grande impacto. Primeiro, seu artigo 10 revoga o Decreto n. 8.243/2014, discutido no capítulo anterior; ou seja, extingue a Política Nacional de Participação Social e o Sistema Nacional de Participação Social (BRASIL, 2019a).

---

<sup>20</sup> A redação desta última previsão foi alterada pelo Decreto n. 9.812, de 30 de maio de 2019. Originalmente, determinava-se a extinção de colegiados instituídos por “decreto, incluídos aqueles mencionados em leis nas quais não conste a indicação de suas competências ou dos membros que o compõem”. Percebe-se, portanto, que a nova previsão consistiu em simples alteração redacional, sem mudança de conteúdo, conforme atesta o Ministro Marco Aurélio em seu voto na ADI n. 6.121 (BRASIL, 2019d, 2019r).

Segundo, seu artigo 5º determina a extinção de todos os colegiados de que trata o Decreto a partir de 28 de junho de 2019<sup>21</sup>. Prevê-se, no artigo 9º, a data de 1º de agosto de 2019 para serem publicados os atos ou encaminhadas à Casa Civil as propostas de revogação expressas das normas referentes aos colegiados extintos pelo Decreto. Já no artigo 6º possibilita-se a recriação dos colegiados extintos, bem como a criação, extinção ou modificação dos já existentes, mediante propostas enviadas dentro de 60 dias e que, dentre outras exigências indicadas, estabeleçam a videoconferência como o meio para realizar as reuniões cujos membros estejam em diferentes entes federativos e justifiquem a necessidade, a conveniência, a oportunidade e a racionalidade de o colegiado possuir número superior a sete membros. Sendo ato de competência do Presidente da República, prescreve-se o encaminhamento das propostas de recriação à Casa Civil para análise (BRASIL, 2019a).

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

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

Em sequência, são elencados alguns dos problemas causados pelo número excessivo de colegiados: o gasto com diárias e passagens para o comparecimento em reuniões, “expectativas frustradas quanto aos resultados”, “grande gasto homem/hora de agentes públicos em constantes reuniões”, “elevado número de normas produzidas [...], de modo atécnico e com sobreposição de competências” e “grupos de pressão [...] que se utilizam de colegiados, com composição e modo de ação direcionado, para tentar emplacar pleitos que não estão conforme a linha das autoridades eleitas democraticamente”. Esse último ponto é também empregado como justificativa para a revogação do Decreto n. 8.243/2014, o qual julga-se

---

<sup>21</sup> Excepcionam-se aqueles colegiados previstos no regimento interno ou no estatuto de instituição federal de ensino e aqueles criados ou alterados por ato publicado a partir de 1º de janeiro de 2019 (BRASIL, 2019a).

estimular “a criação e o fortalecimento de colegiados integrados por grupos políticos específicos para se contrapor ao poder das autoridades eleitas tanto para o Executivo quanto para o Legislativo” (BRASIL, 2019a). De mais a mais, o ministro-chefe da Casa Civil à época, Onyx Lorenzoni, alegou que a pretensão do Decreto era diminuir de 700 para menos de 50 o número de colegiados existentes. Para o ex-ministro, tais colegiados "resultavam em gastos com pessoas que não tinham nenhuma razão para estar aqui, além de consumir recursos públicos e aparelhar o Estado brasileiro" (MOTTA, 2019).

Com a entrada em vigor do Decreto n. 9.759/2019, em razão de terem sido instituídos por decreto, ato normativo inferior ou infralegal, foram afetados dezessete dos trinta e nove conselhos elencados na tabela contida no capítulo anterior: o Conselho Nacional de Combate à Discriminação, o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa, o Conselho Nacional de Política Cultural, o Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais, o Conselho Nacional de Política Indigenista, o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência, a Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil, o Conselho Nacional de Segurança Pública, o Conselho das Cidades, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, a Comissão Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo, o Conselho Nacional do Trabalho, o Conselho Nacional de Política sobre Drogas, a Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica, o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil. Nesse ponto, sublinhamos que o Decreto não especificou os nomes dos colegiados passíveis de extinção, o que nos impede de listar um catálogo fechado de órgãos por ele comprometidos. De fato, apesar de citar o número de 700, o governo, em nenhum momento, mapeou os colegiados existentes, nem quais eram relevantes para a efetivação de políticas públicas em suas áreas.

No ano de 2019, o Partido dos Trabalhadores ajuizou uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), numerada 6.121, com pedido cautelar contra os arts. 1º, parágrafo único, I, e 5º do Decreto n. 9759/2019. Argumentou-se que a norma (a) usurpa a iniciativa do Legislativo e viola a hierarquia entre normas, ao extinguir, mediante decreto, colegiados que contam com previsão legal (arts. 5º, II, 48, XI, 84, VI, “a”, “e”, e 88, da CF); (b) ofende o princípio da segurança jurídica, visto que paira incerteza a respeito dos colegiados que são ou não objeto do ato normativo (art. 5º,

XXXVI, da CF); (c) afronta o princípio da participação popular, por extinguir instituições de democracia participativa (art. 1º, parágrafo único, da CF). A Procuradoria-Geral da República (PGR), no mesmo sentido, opinou que a norma compromete a democracia participativa e gera insegurança jurídica. Por seu turno, a Advocacia-Geral da União (AGU) e a Presidência da República aduziram que a reorganização administrativa em análise insere-se na competência constitucional atribuída ao Chefe do Executivo, haja vista ter resguardado os colegiados criados por lei, e que a norma propicia tempo adequado para a transição estrutural prevista, sem contrariar a segurança jurídica. Sustentaram, ainda, na mesma linha da referida exposição de motivos, que a medida se volta a enxugar a máquina pública e a coibir a proliferação exagerada de colegiados, possibilitando a tomada de decisões mais céleres e a melhora na qualidade da atuação dos órgãos, de forma que não constitui um obstáculo à participação da sociedade civil. De todo o modo, frisaram que o diploma legal oportuniza a recriação dos colegiados (BRASIL, 2019r).

Em 13 de junho de 2019, a Corte Suprema, por maioria, deferiu parcialmente a medida cautelar, de modo a suspender a eficácia do §2º do artigo 1º do Decreto n. 9.759/2019, na redação dada pelo Decreto n. 9.812/2019. Afastou-se, então, até o julgamento definitivo da referida ADI, a possibilidade de extinção, por ato unilateral do Chefe do Executivo, de colegiado referido em lei (em sentido formal), mesmo que ausente menção sobre sua competência ou composição. Entendeu-se unanimemente que, ao prever a extinção de órgão colegiado ao qual foi fornecido assento legal, o dispositivo impugnado trata de matéria reservada à lei e exorbita a competência do Chefe do Executivo, violando a estrutura da separação dos poderes. Cumpre observar que cinco ministros votaram pela concessão integral da medida cautelar, julgando o ato normativo em questão eivado também de vício material. Da leitura dos seus votos, depreende-se que, em sua vagueza e pouca transparência, a norma gera insegurança jurídica e afeta direitos fundamentais, além de impactar a estrutura constitucional da democracia participativa. Até a presente data, não ocorreu o julgamento definitivo do mérito (BRASIL, 2019r).

#### **4.2 Decreto n. 9.784/2019**

Editado em observância ao disposto no artigo 9º do Decreto n. 9.759/2019, que firmou a data de 1º de agosto de 2019 para a publicação dos atos ou

encaminhamento à Casa Civil das propostas de revogação expressa das normas referentes aos colegiados extintos por aquele Decreto, o Decreto n. 9.784, de 7 de maio de 2019, revoga nominalmente cerca de 55 órgãos colegiados da Administração Federal. Dentre os conselhos extintos, encontram-se o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e a Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica, elencados na listagem constante no capítulo anterior (BRASIL, 2019b).

Ocorre que, tendo em vista o alcance da aplicação do dispositivo suspenso pelo Supremo Tribunal Federal na ADI n. 6.121, a Corte reconheceu a impossibilidade de “manter-se hígidos os atos normativos posteriores que, reclamando fundamento no artigo 9º do Decreto n. 9.759/2019, promovam o efetivo afastamento desses órgãos do cenário normativo”. Assim, enquanto ato normativo decorrente dos artigos 1º, §2º, e 9º do Decreto n. 9.759/2019, o Decreto n. 9.784/2019, por consequência - ou “por arrastamento”, nos termos técnicos -, teve sua eficácia suspensa pela referida ADI até o julgamento definitivo da ação (BRASIL, 2019r).

### **4.3 Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea)**

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

Logo após a publicação da MP n. 870/2019, foi instaurada uma Comissão Especial Mista no Congresso Nacional para analisá-la. Ao final, o relatório da Comissão propôs a recriação do Consea e sua alocação no Ministério da Cidadania. Jair Bolsonaro, no entanto, vetou a recriação do Conselho, com a justificativa de

que, ao dispor sobre a criação de órgãos da Administração Pública, houve invasão das prerrogativas do Executivo por parte do Legislativo. Em deliberação final, o Congresso Nacional manteve o veto presidencial (IDEC, 2019).

Em setembro de 2021, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil ajuizou a Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 885, pleiteando, dentre outros pedidos relacionados à segurança alimentar, a revogação da Medida Provisória n. 870 e a reestruturação do Consea, enquanto importante mecanismo para a realização do direito à participação e do direito humano à alimentação adequada. A Advocacia-Geral da União, por seu turno, contra-argumentou que houve mero deslocamento, próprio do poder discricionário do Chefe do Executivo, das atribuições desempenhadas pelo Conselho ao Ministério da Cidadania. Até a presente data, o Supremo Tribunal Federal não havia julgado o mérito da ação (BRASIL, 2021g).

#### **4.4 Conselho das Cidades (Concidades)**

O Concidades, originalmente um órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva, integrante da estrutura do já extinto Ministério das Cidades, visava à proposição de diretrizes para a formulação e implementação da política nacional de desenvolvimento urbano e ao acompanhamento da sua execução. Na condição de órgão colegiado instituído por Decreto (o de n. 5.031/2004), o Concidades foi afetado pelo Decreto n. 9.759/2019 (BRASIL, 2019a). A Lei n. 13.844/2019, que estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios, confirmou a extinção do Conselho das Cidades e o substituiu pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU) (BRASIL, 2019o).

Na sequência, o CNDU foi instituído no âmbito do Ministério de Desenvolvimento Regional pelo Decreto n. 10.773/2021, e o Decreto n. 11.065/2022 delegou-lhe as competências inscritas na Medida Provisória n. 2.220/2001 (BRASIL, 2001, 2021b, 2022b). Conforme a referida MP, as atribuições, estrutura e composição do Conselho devem ser definidas em Decreto, ou seja, o funcionamento do órgão depende de regulamentação. Não obstante, até a presente data, o Decreto necessário para tanto não foi editado pelo Presidente da República. Lê-se, no site do governo, na página designada ao CNDU, o status “Conselho em Processo de Estruturação”, atualizado no final do ano de 2021 (GOVERNO FEDERAL, 2021).

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

Em harmonia com o projeto de racionalização da Administração Pública Federal impulsionado pelo Decreto n. 9.759/2019, muitas foram as normas editadas no período delimitado nesta pesquisa que, embora não tenham extinguido os órgãos colegiados por completo, modificaram profundamente o funcionamento, a composição e o processo de deliberação de diversos conselhos nacionais. Com base no rol de conselhos elencados ao final do Capítulo 3, selecionamos para análise as alterações operadas nos conselhos de atuação em áreas mais abrangentes de política pública e que tiveram a participação da sociedade civil impactada por aquelas.

##### *4.5.1 Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama)*

O Conama é o órgão consultivo e deliberativo do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), composto por órgãos federais, estaduais e municipais, pelo setor empresarial e pela sociedade civil. Dentre suas principais competências estão o estabelecimento de normas para licenciamento ambiental e para controle e manutenção da qualidade do meio ambiente, bem como a deliberação, sob a forma de resoluções, proposições, recomendações e moções, visando ao cumprimento dos objetivos da Política Nacional de Meio Ambiente (BRASIL, 1990). Por isso, o Conama pode ser categorizado como um “autêntico fórum público de criação de políticas ambientais amplas e setoriais, de vinculatividade para o setor ambiental e para a sociedade, com obrigação de observância aos deveres de tutela do meio ambiente” (BRASIL, 2019t).

No ano de 2019, a representação dos membros e o processo decisório do órgão foram profundamente afetados pelo Decreto n. 9.806, que alterou dispositivos do Decreto n. 99.274/90. Uma das principais mudanças, prevista no artigo 5º do Decreto, consiste na diminuição geral dos membros do Conselho. Sublinha-se, para os fins deste trabalho, o decréscimo da representação da sociedade civil, que foi compensado, de outro lado, com o aumento proporcional da participação de representantes do governo federal. Vejamos em números a configuração



representativa antes e depois da normativa: o governo federal passa de 28 para 10 representantes (redução de 64%)<sup>22</sup>; os governos estaduais, de 27 para 5 representantes (redução de 81%); os governos municipais, de 8 para 2 representantes (redução de 75%); as entidades empresariais, também de 8 para 2 representantes (redução de 75%); as entidades de trabalhadores e da sociedade civil, de 22 para 4 representantes (redução de 82%). Isso significa que, com a edição do novo Decreto, a representação proporcional da sociedade civil no órgão reduz de 24% para 17%, enquanto a do governo federal aumenta de 30% para 43%. Vale mencionar que a sociedade civil também perde assento nas Câmaras Técnicas, com a revogação do artigo 8º, §2º, do Decreto n. 99.274/90 (BRASIL, 1990, 2019c, 2019t).

Para além, há grande impacto na pluralidade representativa dos grupos da sociedade civil. O conjunto representativo heterogêneo disposto pela normativa anterior - que englobava a comunidade científica, entidades ambientalistas nacionais e regionais, trabalhadores rurais e urbanos, populações indígenas e tradicionais, a Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza, o Conselho Nacional de Comandantes Gerais das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares - passa a ser aglutinado em um único representante, denominado de “entidades ambientalistas de caráter nacional”. Destacamos também a alteração do método de escolha e da duração do mandato dessas que passam à denominação de entidades ambientalistas de caráter nacional: a eleição é substituída pelo método do sorteio e o tempo do mandato diminui de dois para um ano, mudanças que, potencialmente, restringem a representatividade local e a pluralidade. Ainda, o Decreto impossibilita a recondução ao mandato dos representantes da sociedade civil, em desigualdade com as demais categorias, que têm acesso à recondução (BRASIL, 1990, 2019c, 2019t).

Ainda em 2019, a PGR ajuizou uma ADPF com pedido liminar, que recebeu o número 623, em face do Decreto n. 9.806/2019, tendo por base o desequilíbrio representativo gerado pelo decréscimo do número de assentos destinados à sociedade civil. A seu ver, caracteriza-se lesão aos preceitos fundamentais da igualdade, da participação popular direta e da proteção ao meio ambiente

---

<sup>22</sup> É interessante notar, nesse ponto, a retirada da representação dos órgãos federais voltados à temática do meio ambiente: o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade e a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico.

equilibrado. Por outro lado, o governo pleiteou pela manutenção do ato normativo questionado, defendendo sua constitucionalidade frente à observância do princípio da eficiência e da racionalidade administrativa na atividade e gestão administrativa do Conama e à discricionariedade do Presidente da República na reestruturação administrativa do órgão. Já em dezembro de 2021, a ministra do Supremo Tribunal Federal, Rosa Weber, suspendeu liminarmente a eficácia do referido Decreto. Em sua decisão, reconheceu a inconstitucionalidade da norma, haja vista promover a redução da participação como direito de efetiva influência nos processos decisórios, deduzido do parágrafo único do artigo 1º e do *caput* do artigo 225 da Constituição Federal. Para a ministra, a medida viola os direitos fundamentais procedimentais ambientais e a igualdade política, de forma que configura um retrocesso institucional-democrático e socioambiental. Até a presente data, o julgamento do mérito não foi concluído (BRASIL, 2019t).

Não obstante, em março de 2022, o governo federal editou o Decreto n. 11.018, que reestrutura novamente a representação do Conama. A normativa inclui no conjunto de representantes do governo federal os presidentes do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade e da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico, de forma a contabilizar 12 representantes do governo federal com direito a voto. As entidades ambientalistas de âmbito nacional - que mantêm essa denominação, bem como o caráter unificador dos diversos grupos da sociedade civil elencados pelo Decreto n. 99.274/90 -, por sua vez, passam a contar com 8 representantes; o governo estadual passa a 9 representantes; as entidades empresariais, a 5 representantes e o governo municipal manteve-se com 2 representantes. Isso significa que, do total, as entidades ambientalistas de âmbito nacional detém 22% da representação total, enquanto o governo federal detém 33%. Vale anotar que, dentre as categorias de representantes, a mudança proporcional mais significativa em comparação aos Decretos n. 9.806/2019 e n. 99.274/90 é o aumento da representação das entidades empresariais: passa de 8% para 14%. Ainda, o novo Decreto mantém o sorteio como método de escolha da representação das entidades ambientalistas, mas estende a duração do mandato para dois anos (BRASIL, 2022a).

#### *4.5.2 Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda)*

O Conanda é um órgão colegiado permanente de caráter deliberativo e paritário, formado por representantes do Poder Executivo e da sociedade civil e integrante do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH). Tem como principais atribuições, nos termos da Lei n. 8.242/1991, a elaboração de normas gerais para a formulação, implementação e fiscalização da política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente. Em setembro de 2019, a pretexto de exercer sua competência discricionária de regulamentar o funcionamento do órgão e conduzir a uma maior economia de recursos, conforme justificou o governo (BRASIL, 2019s), o Presidente da República editou o Decreto n. 10.003, que alterou a composição do conselho e o processo de escolha de representantes de órgãos e entidades previstos pela Lei n. 8.242/1991 (BRASIL, 1991, 2019l). Elencamos aqui as mudanças que julgamos principais.

Primeiro, reduz-se o número de representantes titulares do governo e da sociedade civil de catorze para nove representantes cada. Segundo, destitui-se todos os membros do órgão no curso dos seus mandatos, o que significou exonerar os conselheiros representantes da sociedade civil que haviam sido eleitos para o exercício do cargo. Terceiro, substitui-se o método da eleição para a escolha dos representantes da sociedade civil por um processo seletivo público, de acordo com um regulamento elaborado pelo MMFDH. Quarto, veda-se a recondução ao mandato de representantes da sociedade civil. Quinto, define-se o caráter presencial das reuniões do Conselho e a participação por videoconferência dos conselheiros que não puderem se fazer presentes, de forma a eximir a Administração Pública de custear as despesas dos conselheiros que não se encontrem no Distrito Federal. Sexto, reduz-se o número de reuniões de uma frequência mensal, na redação original, para uma trimestral. Sétimo, determina-se a designação do Presidente do Conselho, escolhido dentre seus membros, pelo Presidente da República e, ainda, a atribuição do chamado “voto de qualidade” ao Presidente do órgão em caso de empate (AVELINO et al., 2020; BRASIL, 1991, 2019l).

Em março de 2021, o Supremo Tribunal Federal, em sede da ADPF n. 622, de relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, julgou pela inconstitucionalidade das disposições instituídas pelo Decreto n. 10.0003 que se seguem: (a) a dispensa de todos os membros do Conanda; (b) a escolha dos representantes da sociedade civil via processo seletivo elaborado pelo MMFDH; (c) a participação virtual nas reuniões de membros que se encontrem em outros estados da federação; (d) a frequência

trimestral para a realização de reuniões; (e) a designação do Presidente do órgão pelo Presidente da República. Ficam restabelecidos, portanto, (a) o mandato dos antigos conselhos até sua data final; (b) a eleição dos representantes da sociedade civil em assembleia específica; (c) o custeio do deslocamento dos conselheiros que não vivem no Distrito Federal; (d) a realização de reuniões mensais; (e) a eleição do Presidente do Conanda pelos membros do órgão. A Suprema Corte, em síntese, entendeu que a normativa federal esvazia e inviabiliza, na prática, a participação da sociedade civil na formulação e controle das políticas públicas em favor das crianças e adolescentes, de modo a contrariar a exigência constitucional de participação e a fragilizar a proteção da infância e da juventude, dispostas nos artigos 227, *caput* e §7º e 204, inciso II, ambos da Constituição Federal. Ao final, firmou a seguinte tese: “[é] inconstitucional norma que, a pretexto de regulamentar, dificulta a participação da sociedade civil em conselhos deliberativos” (BRASIL, 2019s).

#### *4.5.3 Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa (CNDI)*

O CNDI é um órgão colegiado de caráter deliberativo, composto por membros do governo e da sociedade civil, de forma paritária, e integrante da estrutura do MMFDH. Dentre suas competências estão a elaboração das diretrizes, a fiscalização e a avaliação da execução da Política Nacional do Idoso (AVELINO et al., 2020, p. 164). Em 27 de junho de 2019, foi promulgado o Decreto n. 9.893, que modifica a organização do Conselho determinada pelo Decreto n. 5.109/2004, sendo o enxugamento de sua composição uma das principais disposições: os vinte e oito membros são reduzidos para apenas seis, mantendo-se a paridade entre Estado e sociedade civil. O novo Decreto também prevê, à semelhança da normativa a respeito do Conanda, que as reuniões do órgão se darão em frequência trimestral - mais alargada do que a previsão anterior, bimestral - e presencialmente, de forma que os membros que se encontrem fora do Distrito Federal participem por videoconferência. Novamente de forma análoga ao Conanda, e ao Conama, veda-se a recondução ao mandato dos membros da sociedade civil, em específico (BRASIL, 2004, 2019i; AVELINO et al., 2020, p. 179-180).

Ainda no escopo das novas determinações trazidas, destacamos a necessidade de submeter o regimento interno do órgão e suas alterações posteriores à aprovação do Ministro do MMFDH. Outra questão é o impedimento de

participarem do processo seletivo público as entidades que recebem recursos do Fundo Nacional do Idoso, ou que tenham recebido nos dois anos anteriores à data de publicação do edital para seleção da entidade representativa. Por fim, nota-se que a nova norma revogou a disposição do Decreto n. 5.109/2004 que previa a origem dos recursos destinados ao funcionamento do Conselho, sem trazer nenhuma previsão substitutiva acerca dos gastos para tanto (BRASIL, 2004, 2019i; AVELINO et al., 2020, p. 179-180).

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

#### *4.5.4 Conselho Nacional de Combate à Discriminação (CNCD)*

O CNCD é um órgão colegiado de caráter consultivo que integra o MMFDH e compõe-se de membros do Estado e da sociedade civil. Uma de suas principais competências consiste na elaboração de critérios e estratégias de ação governamental que visem a assegurar condições de igualdade à população LGBT, com os objetivos de combate à discriminação e inclusão nas políticas estatais (AVELINO et al., 2020, p. 140-141). Em junho de 2019, o governo editou o Decreto n. 9.883, que alterou a estrutura do Conselho disposta no Decreto n. 7.388/2010 (BRASIL, 2010, 2019f). Elencamos, a seguir, os pontos que julgamos principais.

Primeiro, a nova norma retira da nomenclatura do Conselho a menção à população LGBT: de “Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais” passa a se chamar apenas “Conselho Nacional de Combate à Discriminação”, tal como na sua formulação original pela normativa que o criou, em 2001. Segundo, diminui a quantidade total de membros e rompe com a paritariedade: anteriormente, eram quinze representantes tanto do governo quanto da sociedade civil; hoje, são quatro membros do governo e três da sociedade civil. Terceiro, define que as reuniões se darão presencialmente e em frequência trimestral - a previsão anterior era bimestral

-, eximindo o Estado de custear as despesas dos membros que se encontrem fora do Distrito Federal ao determinar sua participação mediante videoconferência. Quarto, delega ao MMFDH, em vez do próprio Conselho, como previa a legislação antiga, a responsabilidade pela elaboração do regulamento do processo seletivo das entidades da sociedade civil (BRASIL, 2010, 2019f).

#### *4.5.5 Conselho Nacional de Política sobre Drogas (Conad)*

O Conad é um órgão deliberativo integrante do Sistema Nacional de Política sobre Drogas (SISNAD), que tem entre suas competências a aprovação e o acompanhamento da execução do Plano Nacional de Políticas sobre Drogas, bem como deliberar sobre iniciativas do governo federal que visem a cumprir seus objetivos. O funcionamento do órgão, no entanto, sofreu diversas alterações pelo Decreto n. 9.926/2019, que revogou dispositivos do Decreto n. 9.926/2006 (BRASIL, 2006, 2019j).

Para os fins deste trabalho, sublinhamos que, com a entrada em vigor da norma, extingue-se a participação da sociedade civil. Por consequência, perdem assento no órgão: um jurista indicado pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; um médico indicado pelo Conselho Federal de Medicina; um psicólogo indicado pelo Conselho Federal de Psicologia, um assistente social indicado pelo Conselho Federal de Serviço Social; um enfermeiro indicado pelo Conselho Federal de Enfermagem; um educador indicado pelo Conselho Federal de Educação; um cientista indicado pela Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, um estudante indicado pela União Nacional dos Estudantes; profissionais da imprensa, do meio artístico, de organizações do Terceiro Setor e um antropólogo<sup>23</sup>. É interessante observar, também, que o número total de membros do Conselho diminuiu de vinte e oito para catorze (BRASIL, 2019j).

Em vista desse cenário, a Ordem dos Advogados do Brasil ajuizou uma ADI, de número 6.659, com pedido cautelar contra o Decreto n. 9.926/2019. Conforme alegou a instituição em sua petição inicial, ao extinguir a participação da sociedade

---

<sup>23</sup> Apenas no denominado Grupo Consultivo, órgão de apoio ao Conselho, são reservados seis lugares para especialistas em temáticas vinculadas à política sobre drogas, três indicados e designados pelo Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública e outros três indicados pelo Ministro de Estado da Cidadania e designados pelo Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública (BRASIL, 2019j).

civil, a medida vai de encontro à finalidade constitucional intrínseca aos Conselhos, qual seja, integrar Estado e sociedade no debate da gestão pública. Nesse sentido, afronta flagrantemente o princípio da soberania popular e a noção de cidadania como fundamento da República. De outro lado, a AGU, a Presidência da República e a PGR argumentaram que a reestruturação do Conad, enquanto um ato discricionário do Poder Executivo, se dá pela necessidade de racionalizar a sua composição com o objetivo de melhorar os resultados advindos do desempenho de suas atividades institucionais e diminuir seus custos, assegurando, assim, a continuidade de seu funcionamento. Fala-se, ainda, que a participação social foi mantida em órgão de apoio ao Conad. Até a presente data, o julgamento do mérito não foi concluído (BRASIL, 2021e).

#### *4.5.6 Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil (Conaeti)*

A Conaeti tem como atribuições a coordenação, monitoramento e avaliação dos planos nacionais de erradicação do trabalho infantil e proteção do trabalhador adolescente. Na condição de órgão colegiado instituído por Portaria, foi extinta pela Portaria n. 972/2019, que revogou a Portaria n. 952/2003 - a qual havia reinstituído a Conaeti na forma que vigorou até 2019 -, dando cumprimento ao Decreto n. 9.759/2019 (BRASIL, 2003b, 2019a, 2019q). Não obstante, mediante os Decretos n. 9.944/2019 e n. 10.574/2020, que alterou o primeiro, o governo recriou a Conaeti como uma das Comissões Temáticas do Conselho Nacional do Trabalho, mas reestruturou seu funcionamento em moldes bem distintos do original (BRASIL, 2019k, 2020).

De acordo com o Decreto n. 10.574/2020, a Conaeti, de trinta e três membros com direito a voto, passa a ser composta por dezoito, sendo seis representantes cada do Poder Executivo Federal, das empresas e dos trabalhadores, excluídas as entidades representativas da sociedade civil. Diferentemente, na sua formação inicial, a representação do Poder Público incluía o Ministério Público do Trabalho, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e diversas Secretarias Nacionais de Direitos. Detinham também representação o Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil, a Organização Internacional do Trabalho e o Fundo das Nações Unidas para a Infância e Adolescência. A participação da sociedade civil reduz-se à possibilidade

de serem convidados, no máximo, seis órgãos, entidades ou organismos internacionais para integrarem as reuniões das comissões temáticas, sem direito a voto (BRASIL, 2002, 2020).

No ano de 2021, considerando a restrição da pluralidade de representação estatal e social direcionadas aos direitos e interesses das crianças e adolescentes e do efetivo poder de participação da sociedade civil, a Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho ajuizou a ADI n. 7.003 em face do Decreto n. 10.574/2020, alegando violação à participação social, à proibição do retrocesso institucional e ao direito da população infantojuvenil à proteção pelo Estado e pela coletividade. A AGU, de outra banda, defendeu que a estruturação da Conaeti é matéria de ordem técnica e organizacional da Administração Pública - questão também reiterada pela PGR -, bem como que a reestruturação promovida pela norma não significa perda de representatividade, diante da previsão de que sejam convidados especialistas. A Presidência da República, além de corroborar esses argumentos, frisou que o Decreto se direciona a “dinamizar a tomada de decisões do órgão, com a consequente redução de seus custos”. Até a presente data, o mérito da ação não foi julgado pela Suprema Corte (BRASIL, 2021f).

Em dezembro de 2021, o governo editou o Decreto n. 10.905, que revogou o Decreto n. 10.574/2020. Porém, nos aspectos que nos interessam, a nova normativa mantém a estrutura da Conaeti firmada pela normativa anterior (BRASIL, 2020, 2021d).

#### *4.5.7 Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (Conade)*

O Conade, vinculado ao MMFDH, é um órgão de consulta e deliberação colegiada, composto paritariamente por representantes do governo e da sociedade civil, que tem por finalidade monitorar e avaliar as políticas públicas destinadas à integração das pessoas com deficiência. Ao final de 2019, entrou em vigor o Decreto n. 10.177, que alterou o funcionamento do órgão. A norma reduziu o número de conselheiros de trinta e oito para trinta e seis, mantendo-se a paritariedade, e a pluralidade da representação, mediante a retirada da Associação Nacional do Ministério Público de Defesa dos Direitos dos Idosos e Pessoas com Deficiência (AMPID) do rol de representantes da sociedade civil (BRASIL, 2019n; AVELINO *et al.*, 105-106, 2020).



Para além, já em 2021, o governo editou o Decreto n. 10.812, que modificou disposições do Decreto n. 10.177. Avança-se na diminuição da pluralidade da representação, visto que excluem-se os representantes dos Conselhos Estaduais e Distrital e Municipais, de forma a concentrar toda a representação governamental no Poder Executivo Federal. Também foi alvo de mudança a forma da escolha dos representantes da sociedade civil que, até então, eram eleitos em assembleia geral do Conselho. Conforme determina a nova norma, a escolha passa a se dar por meio de processo seletivo elaborado pelo MMFDH (BRASIL, 2021c).

#### *4.5.8 Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC)*

O CNPC é um órgão colegiado que compõe o Sistema Nacional de Cultura e integra o Ministério do Turismo, tendo por finalidade propor a formulação e avaliar as diretrizes de políticas públicas de cultura. No ano de 2019, o Conselho, tal como regulamentado pelo Decreto n. 5.520/2005, sofreu alterações pelo Decreto n. 9.891, que restringe a sua atuação a um caráter meramente consultivo. Também reduz pela metade o número total de membros e o número de representantes da sociedade civil. São excluídos representantes das áreas técnico-artísticas e da área do patrimônio cultural, indicados pelos membros da sociedade civil ou colegiados setoriais, bem como a representação de diversas entidades, como a Associação Nacional das Entidades de Cultura, a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior, o Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro e a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência. Além disso, as reuniões do plenário do órgão passam de trimestrais para quadrimestrais e veda-se a recondução dos representantes da sociedade civil (BRASIL, 2005, 2019h).

#### *4.5.9 Conselho Nacional de Imigração (CNIg)*

O CNIg, órgão de caráter deliberativo, normativo e consultivo, integra o Ministério da Justiça e Segurança Pública e tem dentre suas principais competências formular a política nacional de imigração. O Decreto n. 9.873/2019 promoveu alterações na composição do Conselho disposta pelo Decreto n. 840/1993, diminuindo a quantidade total de membros de dezenove para quinze. Reduzem de cinco para três os representantes dos trabalhadores e dos

empregadores e mantêm-se o número de um representante da comunidade científica e tecnológica, ao passo que aumenta a representação proporcional do Poder Executivo Federal (BRASIL, 1993, 2019e).

#### *4.5.10 Conselho Nacional da Juventude (Conjuve)*

O Conjuve é um órgão de caráter consultivo, integrante do MMFDH, responsável pela proposta de estratégias de acompanhamento e avaliação da política nacional da juventude. Em 2019, a estrutura disposta no Decreto n. 9.024/2017 sofreu alterações pelo Decreto n. 10.069, que reduz o número total de cadeiras de sessenta para trinta, mantendo a proporção da divisão entre sociedade civil e Estado. Perdem assento, no entanto, os representantes do Poder Público municipal e estadual ou distrital, bem como do Poder Legislativo federal, de forma a concentrar a representação estatal no Executivo federal. Ademais, o processo de escolha dos representantes da sociedade civil, que antes era realizado via eleição, passa a se dar por processo seletivo elaborado por comissão composta por, no mínimo, três indicados pela Secretaria Nacional da Juventude do MMFDH (BRASIL, 2017, 2019m).

#### *4.5.11 Comissão Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo (Conatrae)*

A Conatrae, vinculada ao MMFDH, é um órgão colegiado de consulta ao qual compete propor medidas e acompanhar a implementação das políticas públicas voltadas para a erradicação do trabalho escravo. O Decreto n. 9.887/2019 alterou o Decreto 31 de julho de 2003, de sorte a reestruturar o Conselho. Reduz de dezoito para nove a quantidade total de membros e rompe com a paritariedade: hoje são cinco representantes do Poder Executivo Federal e quatro representantes da sociedade civil (BRASIL, 2003a, 2019g).

### **4.6 Síntese do conteúdo das normas federais apresentadas: a “reforma interna” dos conselhos de políticas públicas e sua inconstitucionalidade**

Diante do exposto, constatamos que três normas federais - a MP n. 870, a Lei n. 13.844/2019 e o Decreto n. 9.784/2019 - designaram a extinção de cinco

conselhos nacionais elencados como objeto da pesquisa - o Consea, o Concidades, o CDES, a Cnapo e o Condraf. Além disso, dezoito outras normas estipularam alterações na estrutura funcional, que impactaram a participação da sociedade civil, de onze conselhos nacionais: o Conama, o Conanda, o CNDI, o CNCD, o Conad, a Conaeti, o Conade, o CNPC, o CNlg, o Conjuve e a Conatrae. Por conseguinte, somados os outros nove conselhos já citados atingidos pelo Decreto n. 9.759/2019, contabilizamos vinte e seis conselhos nacionais afetados por normas federais editadas entre 2019 e maio de 2022 na sua existência ou no grau de participação da sociedade civil, dos trinta e nove conselhos listados no Capítulo 3.

Nos órgãos que sofreram alterações funcionais, no que tange à participação da sociedade civil, sublinhamos três fatores que deram a tônica das mudanças efetivadas: perda de representatividade, perda de autonomia e perda de poder decisório da sociedade civil, os quais, por outro lado, significaram maior concentração de representatividade e de poder na esfera do Executivo Federal. Primeiro, quanto à composição dos órgãos, verificamos em todos os onze conselhos nacionais estudados um decréscimo na quantidade total de membros, o que implica também um decréscimo na quantidade de representantes da sociedade civil. Nesse ponto, explicita-se o projeto governamental de enxugamento da máquina pública e redução de custos e, por si só, acarreta-se uma menor pluralidade de representação, visto que, quanto menor o número de representantes, menor o número de espectros sociais que se podem fazer representados. Nesse mesmo sentido, cumpre anotar a nova exigência disposta pelo Decreto n. 9.759/2019 para a criação ou a recriação de colegiados: deve-se provar a necessidade, a conveniência, a oportunidade e a racionalidade de o colegiado possuir mais de sete membros.

No Conama, no CNlg, no CNCD e na Conatrae, observamos o aumento proporcional de representantes do Poder Público em relação aos representantes da sociedade civil, que proporcionalmente diminuíram. No CNCD e na Conatrae, inclusive, essa mudança reflete o rompimento da representação paritária entre sociedade e Estado que até então vigorava. Para além, notamos uma diminuição da pluralidade nos próprios representantes do Poder Público, que passam a concentrar-se em maior grau no Poder Executivo Federal: no Conama, na Conaeti, no Conade e no Conjuve perdem assento representantes do Poder Público municipal e estadual ou distrital, do Poder Legislativo ou outros órgãos governamentais.

Também reduz-se a pluralidade de representação da sociedade civil mediante a retirada de entidades representativas no Conama, no Conade e no CNPC. No Conama, para além, a sociedade civil perde assento nas Câmaras Técnicas. E mais, extingue-se por completo a participação da sociedade civil no Conad e na Conaeti. Em ambos é reservado lugar à sociedade civil apenas fora do corpo de membros dos conselhos: no Conad, a participação fica restrita a um órgão de apoio consultivo ao conselho e sua indicação e designação depende de autoridades do Poder Público; na Conaeti, membros da sociedade civil apenas podem ser convidados a participar de reuniões das comissões temáticas, também sem direito a voto. Ainda, perdem poder decisório os membros do CNPC, relegados a uma atuação meramente consultiva.

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

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

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

Terceiro, quanto ao funcionamento dos conselhos, outras mudanças implicam perda de representatividade da sociedade civil. No Conanda, no CNDI e no CNDC determina-se que os conselheiros que não puderem se fazer presentes fisicamente participem das reuniões dos órgãos pela via da videoconferência. Essa é também uma das exigências dispostas pelo Decreto n. 9.759/2019 para a recriação, criação ou modificação dos conselhos. Com tal previsão, o Poder Público exime-se de custear os gastos com diárias e passagens para o comparecimento dos conselheiros em reuniões. Ocorre que os representantes do governo federal tendem a residir no Distrito Federal em razão da própria profissão, enquanto os representantes da sociedade civil encontram-se nos mais distintos lugares do país. Nesses termos, a nova norma dificulta a presença, a comunicação e a articulação política em torno das pautas, precipuamente, da sociedade civil, de sorte a prejudicar a construção democrática das decisões dos conselhos, que tendem a concentrar-se, em maior grau, nos representantes do Poder Público presentes fisicamente nas reuniões (ALENCAR et al., 2017).

São também diminuídas as oportunidades de participação e discussão pela redução da frequência de realização das reuniões no Conanda, no CNDI, no CNCD e no CNPC. No CNDI, ainda, é dificultada a atuação da sociedade civil pelo impedimento de participarem do processo seletivo público as entidades que recebem, ou tenham recebido nos dois anos anteriores, recursos do Fundo Nacional do Idoso. Visto que o Fundo representa a principal fonte de subsistência das entidades atuantes da área, tal impedimento pode provocar um esvaziamento do Conselho, na medida em que as entidades precisam buscar outras fontes de recursos e não podem se dedicar com o devido afincamento às atividades do órgão (ALENCAR et al., 2017). Por fim, no que tange à perda de representatividade, sublinhamos a supressão da sigla LGBT na nomenclatura do CNCD.

Das justificativas e argumentos defensivos aduzidos pelo governo federal, conforme apresentado neste capítulo, depreende-se que a reestruturação operada nos conselhos nacionais reflete a concretização de uma realidade administrativa que se pretende menos burocratizada e custosa, mais racionalizada e eficiente. Com efeito, o enxugamento dos conselhos é traduzido como uma otimização do seu funcionamento, tornando o processo deliberativo mais célere e direcionando a

atuação do órgão à conquista de resultados práticos, inclusive, revelada como uma melhora qualitativa da participação. Para além, as alterações organizativas são apresentadas como uma condição para assegurar o próprio funcionamento dos conselhos num contexto de crise financeira. Segundo alega o governo, o cerne de todas as mudanças descritas é, precisamente, uma maior economia de recursos aos cofres públicos federais por intermédio de um processo de simplificação administrativa. Por isso, também, frisa-se constantemente a competência discricionária do Presidente da República para tanto, uma vez que a remodelagem dos conselhos nacionais é tida como matéria de ordem técnica e organizacional da Administração Pública Federal.

Destarte, pode-se vislumbrar que em tais motivações anunciadas pelo governo reside um fundamento profundamente neoliberal: a reestruturação dos conselhos nacionais consiste, deveras, numa “reforma interna” do Estado. Isso porque, em primeiro plano, é franqueada sob o manto pretensamente neutro, racional, objetivo e quantitativo da técnica, que se estende para as instituições e atividades estatais. A demanda de economia de recursos públicos, tal como descrevemos, é alçada a um lugar quase soberano derivado da evidência de um cálculo custo-benefício. No mesmo passo, busca-se isolar o Estado da política, relegada a um significado pejorativo, sinónimo de aparelhamento ou parasitismo do Estado, como infere-se da própria fala do ex-Ministro Onyx Lorenzoni citada supra (MOTTA, 2019). O fundamento e a finalidade da ação estatal, nessa lógica, são apartados das noções de “público”, “social”, “político” e, na mesma medida, são calculados e avaliados nos termos de uma linguagem equivalente a do mercado, voltada à eficiência, à racionalidade econômica. É característico do neoliberalismo, de fato, a redução do espaço de interlocução social e de debate público em prol da transparência da técnica, bem como o afastamento do Estado de suas responsabilidades coletivas, transferidas à esfera privada individual e familiar.

Em segundo plano, na medida em que o Estado encontra seus fundamentos e realiza as suas finalidades pela via do custo-benefício, e não da política - noutras palavras, se a política é substituída pela técnica como elemento legitimador e norteador da ação estatal - abre-se o caminho para que medidas de exceção política ou inconstitucionais sejam julgadas legítimas porque formuladas na linguagem neoliberal. Nessa lógica, os direitos perdem seu carácter material, uma vez enjaulados numa concepção estritamente formal e abstrata, que os separa do seu

conteúdo e implementação substancial, vinculados, em última instância, à realização da dignidade humana. Isso torna possível submetê-los ao crivo da contabilidade neoliberal, de sorte que a realização dos direitos passa a depender de um processo de seleção e avaliação nos termos da gramática neoliberal da eficiência, isto é, os direitos perdem a sua indisponibilidade, seu sentido intrínseco e normativo. No caso em questão, a efetivação do direito à participação é condicionada a sua conformação a um cálculo de custos e benefícios: seguindo a narrativa do governo, sendo altos os gastos de recursos públicos, e baixos os resultados práticos da participação no âmbito dos conselhos nacionais, fica legitimada a supressão do direito.

Em terceiro plano, despontam na justificativa supostamente técnica do governo diversas fissuras. Fala-se do número excessivo de órgãos colegiados, mas não é oferecido um número dos colegiados existentes; fala-se da ausência de resultados práticos na atuação dos colegiados, mas não é realizado um mapeamento dos órgãos que atuam ou não, nem no que consistiram essas atuações, em prol da efetivação de políticas públicas em suas áreas; fala-se do elevado gasto público para a realização de reuniões, mas não é disponibilizada uma estimativa numérica do valor. E mais, embrenhadas nessa narrativa, transparece um interesse eminentemente político, derivado da profunda hostilidade neoliberal à deliberação pública: suprimir “grupos de pressão” que se utilizam dos colegiados para se contrapor ao poder das autoridades eleitas democraticamente (BRASIL, 2019a). Ou seja, por permitir a expressão de ideias plurais e demandas trazidas pela inclusão de diferentes espectros políticos e sociais na institucionalidade estatal, a participação da sociedade civil nos conselhos nacionais é taxada de antidemocrática - ou, na expressão que já empregamos, de uma "sobrecarga" à democracia - na medida em que retira do Estado, especificamente do Executivo, o monopólio do poder político e pressiona pela garantia de direitos sociais, tidos por custosos à máquina pública. Nesse malabarismo de significados operado pela lógica neoliberal, um ato de exceção à democracia quer se apresentar uma necessidade para a garantia da democracia.

Ao fim e ao cabo, as medidas governamentais examinadas transparecem que as justificativas econômicas são empregadas em favor de uma tendência política de ação governamental no âmbito dos conselhos nacionais - não constituem mera remodelagem técnica e simplificação organizacional da Administração Pública.

Por um lado, estabelecem barreiras à efetiva influência da sociedade civil ao sufocar sua representatividade e seu poder autônomo; por outro, centralizam o poder decisório e ampliam o poder de agenda do Executivo Federal. Desse modo, o caso em análise mostra-se um excelente exemplo prático do uso político-institucional de razões qualificadas como técnicas, característico da realidade da reforma neoliberal: o Estado se recobre com o manto da técnica e se utiliza de meios institucionais para pôr em prática medidas autoritárias e antidemocráticas.

Disso decorre o teor inconstitucional das normas estudadas que, com a pretensão de regulamentar e racionalizar, esvaziam ou inviabilizam a participação real da sociedade civil nos processos decisórios a respeito da gestão pública, neutralizada como instância crítica e de controle. Na esteira da tese firmada pelo STF, “[é] inconstitucional norma que, a pretexto de regulamentar, dificulta a participação da sociedade civil em conselhos deliberativos” (BRASIL, 2019s). Afinal, desfigura-se a cidadania ativa ao retirar do cidadão seu poder político e beira-se a implementação de um sistema decisório hegemônico e não responsivo, antagônico à arquitetura constitucional da democracia participativa consagrada pelo parágrafo único do artigo 1º da Constituição da República, que não abre margem para dúvidas: o fundamento, a legitimidade e a finalidade do Estado Democrático de Direito reportam-se ao povo.

De acordo com o que já demonstramos, a Constituição rompe com a cisão entre Estado e sociedade e molda um projeto inédito de democratização e descentralização da gestão pública e de construção de uma cidadania ativa, capaz de integrar a sociedade civil, em sua pluralidade de realidades, desejos e necessidades, nas redes institucionais do Estado. Nesse aspecto, a participação constitui um direito fundamental que é pressuposto e instrumento da democracia e da cidadania. Na prática, esse direito é viabilizado pela partilha de poder na formação e na implementação das políticas públicas em espaços deliberativos, cujo principal exemplo são os conselhos de políticas públicas. Por isso, conforme discorreu o ministro aposentado Marco Aurélio em seu voto (BRASIL, 2019r),

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



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

Para além, no contexto brasileiro da “estadania”, como denomina José Murilo de Carvalho (2008), as medidas governamentais estudadas realçam a centralidade do Poder Executivo no processo de tomada de decisões políticas, desvinculado da participação da sociedade civil, que deu o tom da cultura e do sistema políticos brasileiros ao longo da História. Ao final, manifestam um projeto de Estado de características neoliberais que revigora um jogo democrático artificial e uma cidadania esvaziada, os quais descolam as classes populares da ação política e os direitos fundamentais de sua indisponibilidade. Aprofundam-se, assim, as desigualdades estruturantes da cidadania brasileira, afastando-se, cada vez mais, os “cidadãos de terceira classe” das condições concretas para participar da política, e, em última instância, para exercer, proteger e exigir o acesso a bens materiais e imateriais necessários a sua existência, ao seu desenvolvimento e a sua liberdade.

## 5. CONCLUSÃO

Da primeira seção, podemos concluir que o neoliberalismo constitui um projeto político que envolve constantes reformas do Estado no sentido de adequá-lo à lógica econômica e de torná-lo um instrumento estratégico para o funcionamento e expansão do mercado. Caracteriza o que denominados de “reforma interna” a tentativa de deslocar o fundamento e a finalidade Estado do público e político para o privado e técnico. A ação estatal passa a ser calculada e avaliada nos termos da linguagem mensurável do mercado, orientada para a eficiência e para a racionalidade, ao passo que se reduzem espaços de interlocução pública e afasta-se o Estado de suas responsabilidades sociais - na verdade, o neoliberalismo, ultraindividualista de nascença, sequer comporta a noção de sociedade.

Como consequência, opera-se uma “dessacralização” dos direitos, que, desvinculados de seu sentido intrínseco e normativo, deixam de ser indisponíveis e tornam-se “opções de mercado”, isto é, a realização dos direitos passa a depender de um processo de seleção e avaliação nos termos da contabilidade neoliberal. Permite-se, assim, que medidas de exceção política ou inconstitucionais sejam julgadas legítimas porque resultam positivas num cálculo de custos e benefícios. Por fim, é importante frisar que o modelo neoliberal de Estado é um projeto *político*, na medida em que transparece na “realpolitik” neoliberal a técnica econômica empregada em favor de interesses políticos na promoção da lógica do mercado, os quais, ainda presentes, apenas se tornam “algo menos visível”.

A segunda seção nos permite constatar que a Constituição Federal atribui um novo significado à democracia, à cidadania e à participação ao direcioná-las para a inserção da sociedade civil nos espaços institucionais em que são tomadas as decisões políticas. A participação ostenta, no texto constitucional, a condição de direito fundamental, porque decorrente e necessária à democracia participativa, expressão da cidadania ativa e forma de exercício da soberania; afinal, permite que os cidadãos reconheçam e deem voz às suas demandas, necessidades e perspectivas de vida - exerçam um poder político - dentro da institucionalidade estatal. Nesses termos, a participação é elemento legitimador do poder político no Estado Democrático de Direito; elemento emancipador e educativo, que explicita a noção de dignidade humana; e também, elemento de conquista, implementação e proteção de outros direitos fundamentais.

Vimos também que a Constituição Federal coroou esse processo de ressignificação e intensificação da participação ao definir, dentre outros, mecanismos de “partilha de poder”, de descentralização e democratização da gestão pública. Seu principal exemplo são os conselhos de políticas públicas, cuja estrutura possibilita a intervenção social ao longo de todo o processo decisório referente à formação e à execução de uma política pública. Além disso, verificamos que, no contexto brasileiro, é distintiva a predominância do Poder Executivo e a marginalização das classes populares do sistema político, fatores que configuram um jogo democrático artificial e uma cidadania esvaziada e desigual.

Quanto à última seção, observamos que, dos trinta e nove conselhos nacionais de políticas públicas listados no Capítulo 3, vinte e seis foram afetados na sua existência ou no grau de participação da sociedade civil por normas federais editadas entre janeiro de 2019 e maio de 2022. Na narrativa governamental, a reestruturação efetivada tem por objetivo o enxugamento da máquina pública e manifesta uma nova realidade administrativa, mais eficiente e menos burocratizada. Diante disso, elencamos três elementos que condensam as mudanças dispostas nas normas examinadas: perda de representatividade, perda de autonomia e perda de poder decisório da sociedade civil. Noutra medida, concentra-se a representatividade e o poder de agenda política na esfera do Executivo Federal. Assim, na prática, a participação real da sociedade civil nos processos decisórios a respeito da gestão de políticas públicas é esvaziada ou inviabilizada, numa “nova realidade administrativa” flagrantemente contrária às aspirações constitucionais da democracia participativa e da cidadania ativa.

Ao fim e ao cabo, concluímos que os atos governamentais analisados manifestam um projeto político com características neoliberais de “reforma interna” do Estado, porquanto buscam legitimar o emprego institucional de medidas antidemocráticas e inconstitucionais por meio de uma pretensa racionalidade econômica. Por um lado, arrefecem a indisponibilidade do direito à participação, uma vez que sua realização é condicionada ao crivo da contabilidade neoliberal do custo-benefício. Por outro, servem-se da justificativa técnica em prol de suprimir a expressão de ideias e demandas trazidas por categorias sociais que se contrapõem ao poder governamental. Aprofundam, portanto, a cisão entre sociedade e Estado e acirram a variada gama de desigualdades que maculam a história da cidadania no Brasil.

Esperamos, enfim, que este trabalho tenha contribuído para a compreensão do estado da arte da democracia brasileira e para elucidar a incompatibilidade entre a “tecnocracia” neoliberal e a democracia participativa. Que possa, assim, se tornar uma ferramenta da luta contra o retrocesso na garantia de direitos e pela igualdade de acesso às condições de uma vida digna.

## 6. REFERÊNCIAS

ANDRADE, Daniel Pereira. O que é o neoliberalismo? A renovação do debate nas ciências sociais. *Sociedade e Estado*, v. 34, n. 1, p. 211-239, jan./abr. 2019.

Disponível em:

[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69922019000100211&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922019000100211&lng=pt&nrm=iso). Acesso em: 05 mai. 2022.

ANDRADE, Vera Regina Pereira de. *O discurso da cidadania: das limitações do jurídico às potencialidades do político*. 1987. 220 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1987. Disponível em:

<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/106281/82057.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 20 jun. 2022.

AVELINO, Daniel Pitangueira; FONSECA, Igor Ferraz da; POMPEU, João Cláudio Basso. *Conselhos Nacionais de Direitos Humanos: uma análise da agenda política*. Brasília: IPEA, 2020. Disponível em:

[http://observatoriodh.com.br/wp-content/uploads/2020/12/200512\\_conselhos\\_nacionais\\_web.pdf](http://observatoriodh.com.br/wp-content/uploads/2020/12/200512_conselhos_nacionais_web.pdf). Acesso em: 20 jun. 2022.

ALENCAR, Joana Luiza Oliveira; AVELINO, Daniel Pitangueira; COSTA, Pedro Caio Borges. *Colegiados Nacionais de políticas públicas em contexto de mudanças: equipes de apoio e estratégias de sobrevivência*. Brasília: IPEA, 2017. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_2340.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2340.pdf). Acesso em: 10 jun. 2022.

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

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

<https://www.scielo.br/j/op/a/SXb5hxxKDHgM3Y9YMvRgMzN/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 10 jun. 2022.

AZEVEDO, Reinaldo. De novo, o Decreto 8.243, de Dilma. É golpista e bolivariano, sim!. *Veja*, [S. l.], 31 jul. 2014. Disponível em:

<https://veja.abril.com.br/coluna/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: 10 jun. 2022.

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

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

\_\_\_\_\_. Cidadania e democracia. *Lua Nova*, n. 33, p. 5-16, 1994. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/LTSGRTDqFD4X74DxLsw9Krz/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 10 jun. 2022.

BIRCH, Kean. *A research agenda for neoliberalism*. Edward Elgar Publishing, 2017.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

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

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

BRASIL. Secretaria-Geral da Presidência da República. Secretaria Nacional de Articulação Social. *Guia dos conselhos nacionais*. Brasília: SGPR, 2013. Disponível em: [https://www.epsjv.fiocruz.br/sites/default/files/files/guiaconselhosnacionais2013\\_abril\\_web.pdf](https://www.epsjv.fiocruz.br/sites/default/files/files/guiaconselhosnacionais2013_abril_web.pdf). Acesso em: 10 jun. 2022.

BROWN, Wendy. *Nas ruínas do neoliberalismo: a ascensão da política antidemocrática no ocidente*. São Paulo: Editora Filosófica Politeia, 2019.

CARVALHO, José Murilo. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

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

DAVIES, William. *The limits of neoliberalism: authority, sovereignty and the logic of competition*. Los Angeles; London; New Delhi: Sage, 2014.

\_\_\_\_\_. The Neoliberal State: Power Against 'Politics'. In: CAHILL, Damien et al (Ed.) *The sage handbook of neoliberalism*, 2018.

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

DECLARAÇÃO Universal dos Direitos Humanos. 10 dez. 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 10 jun. 2022.

DOUZINAS, Costas. "The 'end' of human rights". *The Guardian*, [s.l.], 10 dez. 2008. Disponível em: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2008/dec/10/humanrights-unitednations>. Acesso em: 1 ago. 2021.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do Welfare State. *Lua Nova*, [s.l.], n. 24, set. 1991.

FAGNANI, Eduardo. *Política social no Brasil (1964-2002): entre a cidadania e a caridade*. UNICAMP, 2005. Disponível em: <http://libdigi.unicamp.br/document/>. Acesso em: 05 mai. 2022.

FARIA, José Eduardo. Direitos humanos e globalização econômica: notas para uma discussão. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 11, n. 30, p. 43-53, ago. 1997. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/8994>. Acesso em: 10 maio 2021.

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

FOUCAULT, Michel. *Nascimento da biopolítica*. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

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

\_\_\_\_\_. Conselhos gestores na política social urbana e participação popular. *Cadernos Metrópole*, n. 7, p. 12, 2002.

\_\_\_\_\_. *O protagonismo da sociedade civil: movimentos sociais, ONGs e redes solidárias*. São Paulo: Cortez, 2005.

GOVERNO FEDERAL. Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano. [S. l.], 16 nov. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/composicao/orgaos-colegiados/conselho-nacional-de-desenvolvimento-urbano>. Acesso em: 1 jul. 2022.

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

HAYEK, Friedrich. *O caminho da servidão*. São Paulo: LVM Editora, 2010.

HARVEY, David. *O Neoliberalismo: História e Implicações*. São Paulo, Edições Loyola, 2008.

IDEC. *Consea permanece extinto após a manutenção do veto de Bolsonaro*. 2019. Disponível em:

<https://idec.org.br/noticia/consea-permanece-extinto-apos-manutencao-do-veto-de-bolsonaro>. Acesso em: 1 jul. 2022.

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

\_\_\_\_\_. *Representação da sociedade civil nos Conselhos e Comissões Nacionais: relatório de pesquisa*. Brasília, 2017. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/170531\\_relatorio\\_pesquisa\\_representacao\\_sociedade\\_civil\\_conselhos\\_comissoes\\_nacionais.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/170531_relatorio_pesquisa_representacao_sociedade_civil_conselhos_comissoes_nacionais.pdf). Acesso em: 10 jun. 2022.

JUCÁ, Roberta Laena Costa. *O direito fundamental à participação popular e a consolidação da democracia deliberativa na esfera pública municipal*. 2007. 131 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2007. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp041636.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2022.

LAVAL, Christian; DARDOT, Pierre. *A nova razão do mundo: ensaios sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo: Boitempo, 2016.

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

MIROWSKI, Philip; PLEHWE, Dieter. *The Road from Mont Pelerin: The Making of the Neoliberal Thought Collective*. Cambridge (Massachusetts): Harvard University Press, 2009.

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

NATALINO, Marco Antonio et al. Constituição e política de direitos humanos: antecedentes, trajetórias e desafios. In: IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Políticas sociais: acompanhamento e análise*, vol. 3. Brasília: IPEA, 2009. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/bps\\_completo.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/bps_completo.pdf). Acesso em: 10 jun. 2022.

NUNES, António José Avelãs. *Neoliberalismo e Direitos Humanos*. Lisboa: Editorial Caminho, 2003.

OXFAM BRASIL. *Democracia inacabada: um retrato das desigualdades brasileiras*. São Paulo: Oxfam Brasil, 2021. Disponível em: <https://www.oxfam.org.br/um-retrato-das-desigualdades-brasileiras/democracia-inacabada/>. Acesso em: 10 jun. 2022.



PERES, Amanda; BRILHANTE, Bruna; CAMPOS, Larissa; BRUXELLAS, Luíza; MOHALLEM, Michael Freitas; REIS, Vinicius. *Direitos Humanos*. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2016.

PETERKE, Sven (org.). *Manual prático de direitos humanos internacionais*. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2010.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. São Paulo: Saraiva, 2013.

\_\_\_\_\_. Direitos humanos globais, justiça internacional e o Brasil. *Revista Fundação Escola Superior Ministério Público Distrito Federal e Territórios*, Brasília, v. 15, p. 93-110, jan./jun. 2000.

PINZANI, Alessandro. Uma vida boa é uma vida responsável: o neoliberalismo como doutrina ética. In: Rajobac, Raimundo; Bombassaro, Luiz Carlos; Goergen, Pedro. (Org.). *Experiência formativa e reflexão*. 1ed. Caxias do Sul: Educs, 2016, p. 369-382.

PIKETTY, Thomas. *O capital no século XXI*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

PIRES, Roberto; VAZ, Alexandre. *Participação social como método de governo? Um mapeamento das "interfaces socioestatais" nos programas federais*. Brasília: IPEA, 2012.

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

ROCHA, Enid. A constituição Cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios. In: VAZ, Flavio Tonelli et al. *20 anos da Constituição Cidadã: avaliação e desafios da Seguridade Social*. Brasília: ANFIP, 2008, p. 131-148. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/outras\\_pesquisas/a%20constituio%20cidad%20e%20a%20institucionalizao%20dos%20espaos%20de%20participao%20social.pdf](https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/outras_pesquisas/a%20constituio%20cidad%20e%20a%20institucionalizao%20dos%20espaos%20de%20participao%20social.pdf). Acesso em: 10 jun. 2022.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Fábio Gomes dos. A participação da administração como direito fundamental. *Revista Digital de Direito Administrativo*, v. 1, n. 2, p. 436-453, 2014. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdda/article/download/74509/85774/114634>. Acesso em: 10 jun. 2022.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e justiça: a política social na ordem*

brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

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

SENADO, Agência. *Projeto que derruba Política de Participação Social deve tramitar em regime de urgência*. 2014. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/participacao/noticiasmidia/participacao-institucional/1144-projeto-que-derruba-politica-de-participacao-social-deve-tramitar-em-regime-de-urgencia>. Acesso em: 10 jun. 2022.

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

WACQUANT, Loïc. Três etapas para uma antropologia histórica do neoliberalismo realmente existente. *Caderno CRH*, Salvador, v. 25, n. 66, p. 505-518, set./dez. 2012.

\_\_\_\_\_. Forjando el Estado Neoliberal: Workfare, Prisonfare e Inseguridad Social. *Prohistoria*, Rosario, v. 16, dez. 2011.

WILLIAMSON, John. What Washington Means by Policy Reform. *Peterson Institute for International Economics*, 1990. Disponível em: <https://piie.com/commentary/speeches-papers/what-wa-shington-means-policy-reform>. Acesso em: 28 mai. 2022.

## LEGISLAÇÃO E JURISPRUDÊNCIA

BRASIL [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 10 jun. 2022.

\_\_\_\_\_. *Decreto de 31 de julho de 2003a*. Cria a Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo - CONATRAE. Brasília: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/dnn/2003/dnn9943.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/dnn/2003/dnn9943.htm). Acesso em: 10 jun. 2022.

\_\_\_\_\_. *Decreto n. 592*, de 1992a. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Promulgação. Brasília: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/D0592.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0592.htm). Acesso em: 10 jun. 2022.

\_\_\_\_\_. *Decreto n. 678*, 22, de 1992b. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica). Brasília: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d0678.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm). Acesso em: 10 jun. 2022.

\_\_\_\_\_. *Decreto n. 840*, de 22 de junho de 1993. Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Conselho Nacional de Imigração e dá outras providências. Brasília: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D0840.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0840.htm). Acesso em: 10 jun. 2022.

\_\_\_\_\_. *Decreto n. 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. Brasília: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5109.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5109.htm). Acesso em: 10 jun. 2022.

\_\_\_\_\_. *Decreto n. 5.520*, de 24 de agosto de 2005. Institui o Sistema Federal de Cultura - SFC e dispõe sobre a composição e o funcionamento do Conselho Nacional de Política Cultural - CNPC do Ministério da Cultura, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5520.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5520.htm). Acesso em: 10 jun. 2022.

\_\_\_\_\_. *Decreto n. 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. Brasília: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5912.htm#art22](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5912.htm#art22). Acesso em: 10 jun. 2022.

\_\_\_\_\_. *Decreto n. 6.272*, de 23 de novembro de 2007. Dispõe sobre as competências, a composição e o funcionamento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - CONSEA. Brasília: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6272.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6272.htm). Acesso em: 10 jun. 2022.

\_\_\_\_\_. *Decreto n. 7.388*, de 9 de dezembro de 2010. Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho Nacional de Combate à Discriminação - CNCD. Brasília: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/decreto/d7388.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7388.htm). Acesso em: 10 jun. 2022.

\_\_\_\_\_. *Decreto n. 8.243*, de 2014. Institui a Política Nacional de Participação Social – PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm). Acesso em: 10 jun. 2022.

\_\_\_\_\_. *Decreto n. 9.024*, de 5 de abril de 2017. Dispõe sobre a composição e o funcionamento do Conselho Nacional de Juventude. Brasília: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9024.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9024.htm). Acesso em: 10 jun. 2022.

\_\_\_\_\_. *Decreto n. 9.759*, de 11 de abril de 2019a. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Brasília: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm). Acesso em: 10 jun. 2022.

\_\_\_\_\_. *Decreto n. 9.784*, de 7 de maio de 2019b. Declara a revogação, para fins do disposto no art. 16 da Lei Complementar n. 95, de 26 de fevereiro de 1998, e no art. 9º do Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, de decretos normativos. Brasília: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9784.htm). Acesso em: 10 jun. 2022.

\_\_\_\_\_. *Decreto n. 9.806*, de 28 de maio de 2019c. Altera o Decreto n. 99.274, de 6 de junho de 1990, para dispor sobre a composição e o funcionamento do Conselho Nacional do Meio Ambiente - Conama. Brasília: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D9806.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9806.htm). Acesso em: 10 jun. 2022.

\_\_\_\_\_. *Decreto n. 9.812*, de 30 de maio de 2019d. Altera o Decreto n. 9.759, de 11 de abril de 2019, que extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Brasília: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D9812.htm#art2](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9812.htm#art2). Acesso em: 10 jun. 2022.

\_\_\_\_\_. *Decreto n. 9.873*, de 27 de junho de 2019e. Dispõe sobre o Conselho Nacional de Imigração. Brasília: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D9873.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9873.htm). Acesso em: 10 jun. 2022.

\_\_\_\_\_. *Decreto n. 9.883*, de 27 de junho de 2019f. Dispõe sobre o Conselho Nacional de Combate à Discriminação. Brasília: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D9883.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9883.htm). Acesso em: 10 jun. 2022.

\_\_\_\_\_. *Decreto n. 9.887*, de 27 de junho de 2019g. Dispõe sobre a Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo. Brasília: Presidência da República. Disponível em: <https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/726225563/decreto-9887-19>. Acesso em: 10 jun. 2022.

\_\_\_\_\_. *Decreto n. 9.891*, de 27 de junho de 2019h. Dispõe sobre o Conselho Nacional de Política Cultural. Brasília: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9891.htm#art12](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9891.htm#art12). Acesso em: 10 jun. 2022.

\_\_\_\_\_. *Decreto n. 9.893*, de 27 de junho de 2019i. Dispõe sobre o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa. Brasília: Presidência da República. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D9893.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9893.htm). Acesso em: 10 jun. 2022.

\_\_\_\_\_. *Decreto n. 9.926*, de 19 de julho de 2019j. Dispõe sobre o Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas. Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D9926.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9926.htm). Acesso em: 10 jun. 2022.

\_\_\_\_\_. *Decreto n. 9.944*, de 30 de julho de 2019k. Dispõe sobre o Conselho Nacional do Trabalho e institui a Comissão Tripartite Paritária Permanente. Brasília: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D9944.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9944.htm). Acesso em: 10 jun. 2022.

\_\_\_\_\_. *Decreto n. 10.003*, de 4 de setembro de 2019l. Altera o Decreto n. 9.579, de 22 de novembro de 2018, para dispor sobre o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Brasília: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D10003.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10003.htm). Acesso em: 10 jun. 2022.

\_\_\_\_\_. *Decreto n. 10.069*, de 17 de outubro de 2019m. Dispõe sobre o Conselho Nacional da Juventude. Brasília: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D10069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10069.htm). Acesso em: 10 jun. 2022.

\_\_\_\_\_. *Decreto n. 10.177*, de 16 de dezembro de 2019n. Dispõe sobre o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência. Brasília: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D10177.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10177.htm). Acesso em: 10 jun. 2022.

\_\_\_\_\_. *Decreto n. 10.574*, de 14 de dezembro de 2020a. Altera o Decreto n. 9.944, de 30 de julho de 2019, que dispõe sobre o Conselho Nacional do Trabalho e institui a Comissão Tripartite Paritária Permanente. Brasília: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/decreto/D10574.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10574.htm). Acesso em: 10 jun. 2022.

\_\_\_\_\_. *Decreto n. 10.643*, de 3 de março de 2021a. Altera o Decreto n. 9.893, de 27 de junho de 2019, que dispõe sobre o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa. Brasília: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/Decreto/D10643.htm#art1.A](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Decreto/D10643.htm#art1.A). Acesso em: 10 jun. 2022.

\_\_\_\_\_. *Decreto n. 10.773*, de 23 de agosto de 2021b. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério do Desenvolvimento Regional e remaneja e transforma cargos em comissão, funções de confiança e funções comissionadas técnicas. Brasília: Presidência da República. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/Decreto/D10773.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Decreto/D10773.htm). Acesso em: 10 jun. 2022.

\_\_\_\_\_. *Decreto n. 10.812*, de 27 de setembro de 2021c. Altera o Decreto n. 10.177, de 16 de dezembro de 2019, que dispõe sobre o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência. Brasília: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/Decreto/D10812.htm#art1](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Decreto/D10812.htm#art1). Acesso em: 10 jun. 2022.

\_\_\_\_\_. *Decreto n. 10.905*, de 20 de dezembro de 2021d. Dispõe sobre o Conselho Nacional do Trabalho, a Comissão Tripartite Paritária Permanente, o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador e o Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço. Brasília: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/decreto/D10905.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/D10905.htm). Acesso em: 10 jun. 2022.

\_\_\_\_\_. *Decreto n. 11.018*, de 30 de março de 2022a. Altera o Decreto n. 99.274, de 6 de junho de 1990, para dispor sobre a composição do Conselho Nacional do Meio Ambiente - Conama. Brasília: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2022/Decreto/D11018.htm#art1](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Decreto/D11018.htm#art1). Acesso em: 10 jun. 2022.

\_\_\_\_\_. *Decreto n. 11.065*, de 6 de maio de 2022b. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério do Desenvolvimento Regional e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança. Brasília: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2022/Decreto/D11065.htm#art7](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/Decreto/D11065.htm#art7). Acesso em: 10 jun. 2022.

\_\_\_\_\_. *Decreto n. 11.067*, de 9 de maio de 2022c. Altera o Decreto n. 9.893, de 27 de junho de 2019, que dispõe sobre o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa. Brasília: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2022/Decreto/D11067.htm#art1](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/Decreto/D11067.htm#art1). Acesso em: 10 jun. 2022.

\_\_\_\_\_. *Decreto n. 99.274*, de 1990. Regulamenta a Lei n. 6.902, de 27 de abril de 1981, e a Lei n. 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. Brasília: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/antigos/d99274.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d99274.htm). Acesso em: 10 jun. 2022.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 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. Brasília: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11346.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11346.htm). Acesso em: 10 jun. 2022.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 13.844*, de 2019o. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios [...]. Brasília: Presidência da República. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13844.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13844.htm). Acesso em: 10 jun. 2022.

\_\_\_\_\_. *Medida Provisória n. 744*, de 1º de setembro de 2016. Altera a Lei n. 11.652, de 7 de abril de 2008, que institui os princípios e objetivos dos serviços de radiodifusão pública explorados pelo Poder Executivo ou outorgados a entidades de sua administração indireta e autoriza o Poder Executivo a constituir a Empresa Brasil de Comunicação - EBC. Brasília: Presidência da República. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/mpv/mpv744.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/mpv/mpv744.htm). Acesso em: 10 jun. 2022.

\_\_\_\_\_. *Medida Provisória n. 870*, de 1º de janeiro de 2019p. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Brasília: Presidência da República. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv870.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv870.htm). Acesso em: 10 jun. 2022.

\_\_\_\_\_. *Medida Provisória n. 2.200*, de 4 de setembro de 2001. Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU e dá outras providências. Brasília: Presidência da República. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/MPV/2220.htm#art10](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/2220.htm#art10). Acesso em: 10 jun. 2022.

\_\_\_\_\_. Ministério da Economia. *Portaria n. 972*, de 21 de agosto de 2019q. Brasília: Ministério da Economia. Disponível em:  
<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=381718>. Acesso em: 10 jun. 2022.

\_\_\_\_\_. Ministério do Trabalho e do Emprego. *Portaria n. 952*, de 9 de julho de 2003b. Brasília: Ministério do Trabalho e do Emprego. Disponível em:  
<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=185214>. Acesso em: 10 jun. 2022.

\_\_\_\_\_. Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República. *Portaria n. 36*, de 15 de março de 2004. Brasília: SEDH. Disponível em:  
<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=189626>. Acesso em: 10 jun. 2022.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.121*. Relator: Ministro André Mendonça. Brasília, DF, 2019r. Disponível em:  
<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5678906>. Acesso em: 10 jun. 2022.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.659*. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, DF, 2021e. Disponível em:  
<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6083197>. Acesso em: 10 jun. 2022.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7.003*. Relator: Ministro Dias Toffoli. Brasília, DF, 2021f. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6259551>. Acesso em: 10 jun. 2022.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento Fundamental n. 622*. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Brasília, DF, 2019s. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15346480805&ext=.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2022.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento Fundamental n. 623*. Relatora: Ministra Rosa Weber. Brasília, DF, 2019t. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5774620>. Acesso em: 10 jun. 2022.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento Fundamental n. 885*. Relator: Ministro Dias Toffoli. Brasília, DF, 2021g. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6266688>. Acesso em: 10 jun. 2022.