

Parte II – Democracia, participação e políticas públicas
Capítulo 10 - Restrição à participação e agenda
política de Conselhos Nacionais no cenário pós-
2019

Daniel Pitangueira de Avelino
Igor Ferraz da Fonseca
João Claudio Basso Pompeu

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

AVELINO, D. P., FONSECA, I. F., and POMPEU, J. C. B. Restrição à participação e agenda política de Conselhos Nacionais no cenário pós-2019. In: NEVES, A. V., and GHIRALDELLI, R., eds. *Trabalho, democracia e participação no Brasil* [online]. Brasília: Editora UnB, 2022, pp. 263-284. ISBN: 978-65-5846-130-2. <https://doi.org/10.7476/9786558461654.0012>.



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International license](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença [Creative Commons Atribuição 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia [Creative Commons Reconocimiento 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Restrição à participação e agenda política de Conselhos Nacionais no cenário pós-2019

Daniel Pitangueira de Avelino
Igor Ferraz da Fonseca
João Claudio Basso Pompeu

10.1 Introdução

Os conselhos nacionais de políticas públicas são uma importante inovação brasileira, cujas origens remontam ao ano de 1911, quando foi criado o Conselho Superior de Ensino – atual Conselho Nacional de Educação (CNE). O número de conselhos foi significativamente ampliado após o ano de 1988, com a entrada em vigor da Constituição Federal, que institucionaliza ou prevê as bases necessárias para a criação de novos colegiados. Um estudo do Ipea, realizado em 2017 (AVELINO; RIBEIRO; MACHADO, 2017), sobre uma amostra de quarenta conselhos e comissões nacionais em atividade, apontou que 75% desses conselhos foram criados após 1988. Ao longo de mais de

um século de atuação, é possível afirmar que, institucionalizados no ordenamento jurídico nacional, tais colegiados são fundamentais para a promoção do diálogo entre Estado e sociedade civil e para a proposição de políticas mais eficazes, transparentes e negociadas entre múltiplos atores, a partir de arranjos centrados em redes de governança.

A ampliação numérica e a diversificação temática dos conselhos nacionais ensejaram a realização de alguns estudos acadêmicos. No entanto, à semelhança dos estudos sobre conselhos estaduais e municipais, as análises sobre conselhos vinculados ao governo federal tenderam a enfatizar os padrões de relação entre governo e sociedade civil e, notadamente, a capacidade desses mecanismos participativos de promover a inclusão política de diversos grupos e atores da sociedade civil. Nesse âmbito, tais estudos detiveram-se sobre as formas de escolha ou eleição de membros da sociedade civil; a questão da representatividade dos conselheiros; as formas de cooperação e conflito entre conselheiros governamentais e não governamentais; a questão da paridade entre conselheiros da sociedade civil e do governo, entre outros.

Ainda que de forma não premeditada, os estudos sobre a inclusão política e sobre o desenho institucional desses mecanismos contribuíram para deixar em segundo plano os temas debatidos pelo colegiado, ou seja, a sua agenda política. Apesar de fundamental, a inclusão política é um meio para democratizar o processo decisório, mas não um fim em si mesmo. Conforme ressaltado nos atos de criação e nos regimentos internos dos colegiados nacionais, suas atribuições principais são aprimorar a gestão de políticas públicas, seja de forma direta, como nos casos de gestão direta de recursos, de fundos e de deliberações com força legal, seja de forma indireta, a partir do diálogo com ministérios e demais órgãos públicos afeitos à sua área de atuação.

O presente estudo considera como agenda política os temas que são levados à consideração dos conselhos e que ocupam tempo de atuação de seus membros.¹ Esses colegiados aparecem, nessa perspec-

¹ Nesse sentido, o conceito se aproxima da definição de agenda pública (COBB; ROSS; ROSS, 1976, p. 126), porque consiste de questões que “alcançaram um alto nível de interesse público e visibilidade”, mas também incorpora algumas características de agenda formal, como itens aceitos para consideração por

tiva, como uma arena bastante singular: ao tempo em que são influenciados por agendas públicas construídas pela sociedade civil, buscam incidir sobre a agenda formal dos órgãos estatais. A agenda política dos conselhos, portanto, revela o conjunto de temas que ocupam seu tempo e sua capacidade de atenção, necessariamente limitados, e os axiomas normativos fundamentais em torno dos quais o próprio conselho atua como parte de uma coalização de defesa² mais ampla.

Para uma análise efetiva de como são exercidas as atribuições de cada conselho, faz-se necessário conhecer e explorar a agenda política, ou seja, o conjunto de temas que são debatidos em cada conselho, bem como as decisões oriundas de tais debates. Este é o desafio assumido no presente estudo.

10.2 Metodologia de pesquisa

A análise da agenda política foi realizada sobre uma amostra de sete colegiados nacionais vinculados ao então Ministério dos Direitos Humanos (MDH), atual Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH). A pesquisa previa um estudo voltado à identificação das demandas prioritárias dos conselhos, dividida em duas etapas. A primeira delas envolveu uma análise das demandas de caráter administrativo dos conselhos. Ou seja, quais seriam as ações necessárias para aperfeiçoar a gestão dos conselhos nacionais, em áreas como o funcionamento de suas secretarias executivas, a gestão de passagens e diárias, a transparência e comunicação de cada conselho

titulares do poder de decisão. Neste estudo, não fazemos distinção em relação ao que a literatura trata como “pseudo-agendas” (COBB; ELDER, 1983, p. 87).

² Essas coalizões consistem em indivíduos “que compartilham um sistema particular de crenças” – ou seja, um conjunto de valores básicos, suposições causais e percepções do problema – e que mostram um grau não trivial de atividade coordenada ao longo do tempo. O sistema de crença compartilhada que define a coalizão de defesa contém “axiomas normativos fundamentais”, além de crenças sobre políticas para alcançar esses axiomas (SCHLAGER; BLOMQUIST, 1996, p. 656, tradução nossa).

com a sociedade, os diálogos dos conselhos com o MDH, entre outros elementos. Essa fase foi realizada de junho a julho de 2018.

A segunda etapa tratou das demandas de médio e longo prazo dos conselhos nacionais. Nesse âmbito, foram efetivados os estudos sobre a agenda política propriamente dita. A pesquisa sobre o tema ocorreu durante os meses de agosto a dezembro de 2018 e teve uma orientação metodológica de caráter qualitativo. Para sistematizar os principais temas presentes na agenda política de cada conselho, optou-se pela análise do conteúdo de resumos executivos, pautas e atas de reuniões plenárias, na busca por identificar os temas predominantes nas agendas e a forma como estes são tratados pelos conselhos.

Ao longo da pesquisa, contudo, foram identificadas algumas limitações em relação à disponibilidade de dados, maiores ou menores conforme o conselho analisado. As mudanças governamentais e o cenário de crise vividos no país afetaram negativamente as atividades de gestão interna dos conselhos e, em alguns casos, impactaram a disponibilização de informações pelos colegiados. Em algumas situações, não foi possível acessar os resumos executivos, as atas e as pautas; em outras, somente as pautas foram disponibilizadas.

Outro limitador foi o período temporal. O desenho da pesquisa inicialmente previa a análise de todas as atas de reunião plenária no período compreendido entre julho de 2017 e dezembro de 2018. No entanto, alguns conselhos não contavam com a documentação referente a todas as reuniões. Assim sendo, o recorte temporal da análise variou de acordo com o conselho. Alguns seguiram o recorte original, outros enfatizaram somente o ano de 2018. Durante o período de realização da pesquisa (entre junho e dezembro de 2018), as reuniões plenárias nos diversos conselhos contaram com a presença dos pesquisadores, na qualidade de observadores. Tal estratégia foi fundamental para complementar as informações disponíveis na documentação analisada e melhor compreender o processo político e os temas discutidos nos conselhos.

Por fim, nos casos em que as informações disponibilizadas pelos conselhos se mostraram insuficientes para realizar a pesquisa, outras estratégias metodológicas foram utilizadas, em caráter complementar,

a exemplo de entrevistas com presidentes, vice-presidentes, mesas diretoras, conselheiros e conselheiras; análise de documentos (deliberações, ofícios, notas públicas) produzidos pelos colegiados; conversas com os secretários executivos de cada conselho; análise das deliberações da última conferência nacional relativa às respectivas área de atuação, entre outros.

Na sequência, o Quadro 1 aponta as estratégias metodológicas utilizadas em cada conselho, assim como as fontes consultadas.

Quadro 1: Estratégia metodológica da pesquisa e fontes consultadas

Conselho	Atas, pautas e resumos executivos	Observação presencial em plenárias	Entrevistas	Relatórios de conferência	Outras estratégias metodológicas
CNDH ¹	Atas da 30 ^a , 31 ^a e 32 ^a reuniões ordinárias. Resumos executivos da 35 ^a , 36 ^a , 37 ^a , 39 ^a e 40 ^a reuniões ordinárias.	41 ^a e 42 ^a reuniões ordinárias.	Secretária do CNDH. Membros da mesa diretora.	Não.	Revisão bibliográfica. Análise do relatório de atividades do CNDH referente ao biênio 2016-2018.
Conanda ²	Resumos executivos: de julho de 2017 a agosto de 2018.	Setembro a dezembro.	Secretário do Conanda; presidente do Conanda; diretor de Departamento do MDH.	Sim.	
Conade ³	Pautas: de fevereiro a dezembro de 2018. Resumos executivos: de fevereiro e abril de 2018.	Setembro e novembro.	Secretário do Conade; presidente e vice-presidente do Conade; conselheira governamental.	Sim.	Revisão bibliográfica. Gravações de áudio das reuniões plenárias realizadas em junho e agosto de 2018.
CNCD ⁴	Atas: outubro de 2017 a dezembro de 2018. Resumos executivos: outubro de 2017 a dezembro de 2018.	Não realizada.	Secretária do CNCD/LGBT; presidente e vice-presidente do CNCD/LGBT; conselheiros.	Sim.	Revisão bibliográfica. Gravações de áudio das reuniões plenárias realizadas entre outubro de 2017 e dezembro de 2018.

(continua)

(conclusão)

Conselho	Atas, pautas e resumos executivos	Observação presencial em plenárias	Entrevistas	Relatórios de conferência	Outras estratégias metodológicas
CNDI ⁵	Resumos executivos: outubro de 2017 a agosto de 2018.	Junho e agosto.	Secretária do CNDI; presidente e vice-presidente do CNDI; três conselheiros governamentais.	Sim	Revisão bibliográfica.
CNPIR ⁶	Não.	Julho (reunião ordinária) e setembro (audiência pública).	Secretário do CNPIR.	Sim.	Revisão bibliográfica. Análise de dados dos Atlas da Violência de 2018 e de 2019 (IPEA; FBSP, 2018; IPEA; FBSP, 2019). Diálogo com conselheiros durante reuniões plenárias.
CNDM ⁷	Não.	Não.	Secretária do CNDM. Presidente do conselho.	Sim	Revisão bibliográfica. Documentos sobre a eleição para composição do colegiado realizada em 2018.

Fonte: elaboração própria.

¹ CNDH – Conselho Nacional de Direitos Humanos.² CNPIR – Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial.³ CNDM – Conselho Nacional dos Direitos da Mulher.⁴ Conanda – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente.⁵ Conade – Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência.⁶ CNCD – Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais.⁷ CNDI – Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa.

10.3 Características dos conselhos

Os conselhos nacionais vinculados ao então MDH têm distintas origens e graus de maturação. Todos eles, no entanto, enfrentam algumas dificuldades comuns. Este texto se concentra na atuação dos conselhos até o final do ano de 2018.

O Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH), apesar de criado em 2014, é o herdeiro do Conselho dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH), estabelecido em 1964, primeiro organismo criado com a função exclusiva de zelar pela garantia dos direitos humanos

no Brasil. Assim, esse conselho tem uma longa tradição no campo. O CNDH é composto por 11 representantes do governo e 11 representantes da sociedade civil. Apesar de ser o conselho com maior número de servidores que lhe prestam apoio, a entidade, responsável por várias temáticas ligadas aos direitos humanos, ainda carece de pessoal administrativo. Um dos principais objetivos do CNDH é alcançar o *status* de Instituição Nacional dos Direitos Humanos junto à Organização das Nações Unidas (ONU). Para isso, o conselho precisa evidenciar sua efetividade e autonomia frente ao governo federal.

O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) foi criado em 1991. Esse conselho é composto por 14 representantes do governo e 14 representantes da sociedade civil. Um dos maiores desafios do Conanda é a implantação do Sistema de Garantia de Direitos (SDG), a fim de instituir uma política de atendimento intersetorial e interdisciplinar que aglutine a administração pública nos níveis federal, estadual e municipal, o sistema de justiça e o sistema de assistência social, além de organizações não governamentais (ONGs). O Conanda também tem dificuldades em gerir o Fundo Nacional da Criança e do Adolescente (FNCA), fundo sob sua responsabilidade, alvo de contingenciamento³ pelo governo federal.

O Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (Conade) foi estabelecido em 1999. Na época da pesquisa, esse conselho era composto por 16 representantes do governo federal, quatro de conselhos estaduais, distrital e municipais e 19 representantes da sociedade civil. A equipe de apoio do Conade contava com cinco colaboradores. O grande desafio enfrentado pelo conselho é o de garantir formas mais efetivas de influenciar a formulação e a implementação de políticas públicas voltadas à pessoa com deficiência. Com a promulgação do Decreto nº 10.177, de 16 de dezembro de 2019, o Conade passou a ser composto por 18 representantes governamentais e igual número de representantes da sociedade civil.

³ Situação questionada pelo Ministério Público Federal em 2019: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/oficios/oficio-275-2019-pfdc-mpf>. Acesso em: 1 dez. 2019.

O Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPIR) foi criado em 2003. Esse conselho é composto por 22 representantes do governo federal e 22 representantes da sociedade civil. A equipe de apoio do CNPIR contava com apenas dois servidores. O principal desafio enfrentado pelo conselho é a elaboração de formas de combate à violência e ao extermínio da população negra.

O Conselho Nacional dos Direitos das Mulheres (CNDM), criado em 1985, é formado por 41 integrantes, sendo 16 do Poder Público Federal, 21 de entidades da sociedade civil, três mulheres de notório saber e uma conselheira emérita. Na época da pesquisa, sua equipe de apoio estava reduzida apenas a uma coordenadora-geral. Após a renúncia coletiva das suas conselheiras em 2016, o Conselho passou um período de inatividade, e retomou as atividades abordando temas como a violência contra as mulheres, a transversalidade das políticas de gênero, a autonomia da Secretaria de Políticas para Mulheres e a organização da conferência nacional.

O Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa (CNDI) foi instituído em 2002. Ao longo da pesquisa, verificou-se que esse conselho enfrentou dificuldades no diálogo institucional com o então MDH, fruto da constante mudança na estrutura administrativa da pasta. Na época da pesquisa, a maior parte das discussões era travada em torno da delimitação das atribuições dos conselheiros nacionais. Além disso, assim como acontece com o Conanda, o CNDI também enfrenta dificuldades na gestão do Fundo Nacional do Idoso (FNI), muitas vezes contingenciados pelo governo federal. No período do estudo, o conselho era composto por 14 representantes do governo e 14 representantes da sociedade civil. Com a promulgação do Decreto nº 9.893, de 27 de junho de 2019, a composição do CNDI foi reduzida para seis membros: três representantes do governo e três representantes da sociedade civil.

O Conselho Nacional de Combate à Discriminação (CNCD) foi criado em 2001, com a missão de combater a discriminação racial. Em 2010, assumiu suas atuais características, passando a se denominar CNCD/LGBT (lésbicas, gays, bissexuais, travestis, transexuais e transgêneros). Atualmente, esse conselho conta com apenas dois servidores em sua equipe de apoio. A principal dificuldade enfrentada pelo CNCD

é a escassez orçamentária, que limita a presença que o conselho deveria ter nos espaços decisórios. Ainda assim, o CNCD tem buscado monitorar a situação da população LGBT no Brasil, articulando importantes ações para a garantia de direitos, entre as quais se pode citar o Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência LGBTfóbica, lançado em abril de 2018. O CNCD era composto por 11 representantes do governo e 11 representantes da sociedade civil. Com a promulgação do Decreto nº 9.883, de 27 de junho de 2019, sua composição foi reduzida para sete membros: quatro representantes do MDH e três representantes da sociedade civil. Além disso, o conselho perdeu a denominação LGBT.

Os dados coletados na pesquisa, referentes ao segundo semestre de 2018, servem como o fundamento de uma análise comparativa. Os contornos gerais das agendas políticas dos conselhos pesquisados são apresentados adiante. Na sequência, serão descritas as transformações do quadro normativo no ano seguinte, com algumas considerações sobre como essas mudanças podem afetar aquelas agendas e outros contextos mais amplos de atuação. Essa é a contribuição que se espera dar para o debate mais geral sobre o papel dos conselhos de direitos humanos no cenário político pós-2019.

10.4 Cenário até 2018: transversalidade das agendas

Ao longo da pesquisa, foi possível observar, em termos gerais, como os temas que ocupavam a pauta de cada colegiado eram influenciados pelo seu desenho institucional, pela sua composição e, principalmente, pelo histórico de mobilização da sociedade civil organizada em torno de cada tema. Também se notou que, ao lado de uma agenda de cunho político, voltada aos temas substantivos que afetam diretamente a população brasileira, existia uma agenda administrativa, de natureza mais interna, que dizia respeito às demandas por melhores condições de funcionamento de cada órgão. Tanto na pauta administrativa quanto nas discussões políticas propriamente ditas havia várias convergências e, assim, foi possível perceber como alguns temas já se destacavam como transversais, enfatizados em vários relatos.

Quadro 2: Temas observados nas agendas dos conselhos:
pauta administrativa

Tema	CNDH	CNPIR	CNDM	Conanda	Conade	CNCD	CNDI
Autonomia de gestão orçamentária	X		X	X		X	X
Comunicação e transparência do conselho		X	X	X	X		X
Equipe de apoio técnico		X	X		X	X	X
Articulação de conselhos	X	X		X	X		X
Conferência		X	X	X		X	X
Conselheiros governamentais		X			X		X
Cursos de formação		X				X	X
Fundos				X	X		X
Reestruturação ministerial		X	X		X	X	
Regimento e organização interna	X	X			X		
Espaço físico	X		X				
Passagens e diárias					X	X	
Agenda internacional	X						
Articulação parlamentar							X
Diálogo com a sociedade/representatividade		X					
Fluxos e rotinas					X		
Institucionalização do conselho					X	X	

Fonte: elaboração própria, com base em dados de observação.

Na agenda administrativa, destacavam-se demandas comuns e frequentes, como a busca por maior autonomia do colegiado para gerir os recursos orçamentários necessários ao seu funcionamento; o reconhecimento da necessidade de uma atuação mais transparente do conselho; e a recomposição da sua equipe de apoio técnico. Em seguida, apareceram temas relacionados à ampliação do espaço de discussão, como os debates sobre conferências nacionais e encontros com conselhos estaduais e municipais.

Os dados são compatíveis com estudos anteriores (AVELINO; ALENCAR; COSTA, 2017), que mostram que a maioria dos conselhos estava sujeita a condições desfavoráveis de funcionamento, especialmente em relação à composição da equipe de apoio técnico. A situação persistiu em 2018, mas é importante ressaltar que, no caso dos colegiados de direitos humanos, tanto os conselheiros e as conselheiras quanto o governo deram relevantes passos para tentar superá-la, naquele ano. Do ponto de vista interno, os relatos revelaram casos de conselhos e, principalmente, de equipes de apoio técnico que enfrentaram com as próprias forças as restrições administrativas e buscaram alternativas que propiciassem uma atuação mais efetiva, mais transparente ou mais legítima. Do ponto de vista governamental, várias medidas adotadas pelo MDH buscaram solucionar problemas administrativos de natureza imediata que afetavam a gestão dos conselhos.

Quadro 3: Temas observados nas agendas dos conselhos:
pauta política

Tema	CNDH	CNPIR	CNDM	Conanda	Conade	CNCD	CNDI
Prisional, socioeducativo e abrigamento	X	X	X	X		X	
Violência	X	X	X	X		X	
Educação		X		X	X		
Indígenas e povos tradicionais	X	X		X			
LGBT ¹	X			X		X	
Saúde	X					X	X
Sistema de garantia de direitos				X	X		X
Trabalho e previdência			X			X	X
BPC ²					X		X
Concursos públicos		X			X		
Conflitos fundiários	X	X					
Gênero	X		X				
Policial	X	X					
Racismo	X	X					
Situação de rua	X			X			
Transversalidade de direitos			X			X	
Autismo					X		

(continua)

(conclusão)

Tema	CNDH	CNPIR	CNDM	Conanda	Conade	CNCD	CNDI
Comunicação				X			
Criança feliz					X		
Endividamento							X
Estatísticas e censo						X	
Liberdade de expressão	X						
Migração	X						
Transporte							X

Fonte: elaboração própria, com base em dados de observação.

¹ LGBT – lésbicas, gays, bissexuais, travestis, transexuais e transgêneros.

² BPC – Benefício de Prestação Continuada.

Na identificação da agenda de cunho político, a lista também está subdimensionada por limites de pesquisa. Ainda assim, percebe-se como alguns temas foram mencionados por diferentes colegiados nas entrevistas e nos documentos analisados. É o caso das preocupações referentes às instituições de abrigo e privação de liberdade e ao fenômeno da violência, em suas múltiplas formas. Foi possível encontrar, em cada um dos conselhos investigados, algum tipo de debate sobre esses temas, assim como outros também comuns, como educação, povos indígenas, população LGBT, saúde, sistemas de garantias de direitos e trabalho e previdência social.

Embora possam existir casos de sobreposição de agendas, também foram identificadas várias circunstâncias que denotam atuações coordenadas, graças ao esforço dos conselhos e de suas equipes de apoio. Essa articulação era facilitada pelo trânsito e pelo diálogo que conselheiros e conselheiras de colegiados diversos mantinham entre si, bem como pelo contato entre membros de equipe de apoio técnico de diferentes conselhos. Além do fluxo de informações, essa coordenação interconselhos estava evidenciada, de modo mais visível, nos pedidos de reuniões conjuntas⁴ e nas resoluções conjuntas⁵ adotadas por diferentes colegiados para tratar de temas comuns.

⁴ Alguns exemplos de pedidos de reuniões conjuntas podem ser encontrados em atas do CNCD e do CNDH, disponíveis em: <https://bit.ly/33Wf5Ie>, <https://bit.ly/32KI0NK> e <https://bit.ly/2WdFXRg>. Acesso em: 1 dez. 2019.

⁵ O Conanda é o exemplo mais notável da adoção de resoluções de forma conjunta. Documentos disponíveis em: <https://bit.ly/346hrUT>. Acesso em: 1 dez. 2019.

Internamente, cada conselho se organizava de maneira diferente para tratar dessas agendas. Muito embora a plenária fosse sempre preservada como o espaço adequado para as decisões mais importantes, uma estratégia comum observada foi a criação de estruturas internas – comissões ou câmaras – para hospedar o debate mais específico sobre um tema ou atividade. O Quadro 4 busca sintetizar as informações sobre a organização temática interna de cada conselho.

Quadro 4: Estruturas internas presentes nos conselhos, por atividade e tema

	Estrutura interna	CNDH	CNPIR	CNDM	Conanda	Conade	CNCD	CNDI
Atividades	Ação parlamentar				X			
	Articulação com conselhos	X				X		X
	Comunicação do conselho					X	X	X
	Legislação e normas			X		X	X	X
	Mobilização e formação				X			
	Monitoramento de políticas públicas		X	X	X	X	X	X
	Monitoramento de tratados	X		X		X		
	Organização da conferência		X	X			X	X
	Planejamento e orçamento			X	X	X	X	X
	Temas	Defensores e defensoras	X					
Desigualdades			X					
Direito à alimentação		X						
Direito à cidade		X						
Direito à comunicação		X						
Gênero e LGBT		X					X	
Povos indígenas e comunidades tradicionais		X						
Privação de liberdade		X						
Racismo		X	X					
Situação de rua		X						
Trabalho, educação e seguridade		X						X
Violência e cuidados							X	X

Fonte: elaboração própria, com base em dados de observação.

Alguns conselhos, como o CNDM, o Conanda e o Conade, estavam organizados em estruturas que priorizavam atividades ou funções do colegiado, enquanto outros, como o CNDH, privilegiavam recortes temáticos para suas comissões internas. No caso das estruturas temáticas, notou-se que diferentes conselhos possuíam comissões internas para tratar de temas relacionados às atribuições centrais de outro conselho. No bloco das estruturas internas organizadas segundo a atividade, eram mais frequentes as comissões ou as câmaras voltadas ao monitoramento de políticas e ao planejamento e orçamento, funções que também demandavam diálogo e articulação com diferentes áreas de políticas públicas. Em síntese, a organização interna desses conselhos fortalecia uma atuação transversal.

Quando lidas conjuntamente essas duas dimensões de análise – agenda e estruturas internas –, vários pontos de contato entre os conselhos ficaram evidenciados. Assim, foi possível compreender que as agendas políticas dos conselhos estavam conectadas, uma vez que o mesmo assunto podia ser tratado em diferentes colegiados ou em distintas estruturas internas. Quando a mesma discussão ultrapassava os limites de um conselho para alcançar outros, a ampliação do debate gerava não apenas a inclusão de novas perspectivas, decorrentes de maior pluralidade e diversidade, mas também o envolvimento de um número maior de atores, que podiam forjar alianças mais amplas e enfrentar problemas de natureza mais complexa (BRAVO CRUZ; DAROIT, 2017; AVELINO; ALENCAR, 2017).

Nessa perspectiva de transversalidade, o conselho deixaria de ser apenas um órgão público colegiado de consulta à sociedade para se tornar uma arena política propriamente dita, em que atores governamentais e não governamentais poderiam traçar planos conjuntos e compartilhar responsabilidades para a solução de problemas sociais complexos. Em tal cenário, cada conselho deveria ser visto não como um núcleo de decisão isolado, mas como um elemento de uma rede mais ampla, envolvendo outros colegiados que tratam do mesmo tema sob diferentes perspectivas. A agenda política seria o conjunto de elos que conectaria esses ramos e abriria espaço para uma atuação integrada e transversal. Em pequena escala, os conselhos de direitos humanos realizariam uma rede de relações (SILVA, 2014; ALENCAR; REYES JUNIOR, 2017).

10.5 Cenário a partir de 2019: ressignificação dos conselhos

O cenário de atuação autônoma dos conselhos foi desafiado em 2019. Desde o primeiro dia desse ano, o governo federal vem adotando medidas que alteram o quadro normativo e institucional em que os colegiados nacionais estão inseridos. Considerando apenas os decretos numerados, foram editados 97 atos normativos alterando colegiados em apenas sete meses. Um novo cenário da participação social está sendo desenhado e seu retrato mais preciso é o Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, que “extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal” (BRASIL, 2019). Além de vários projetos de decretos legislativos visando à sustação dos seus efeitos, o decreto presidencial foi objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.121, cuja medida cautelar foi julgada parcialmente procedente em 13 de junho de 2019, por maioria do plenário do Supremo Tribunal Federal (STF):

[o] Tribunal, por maioria, deferiu parcialmente a medida cautelar para, suspendendo a eficácia do § 2º do artigo 1º do Decreto nº 9.759/2019, na redação dada pelo Decreto nº 9.812/2019, afastar, até o exame definitivo desta ação direta de inconstitucionalidade, a possibilidade de ter-se a extinção, por ato unilateralmente editado pelo Chefe do Executivo, de colegiado cuja existência encontre menção em lei em sentido formal, ainda que ausente expressa referência “sobre a competência ou a composição”, e, por arrastamento, suspendeu a eficácia de atos normativos posteriores a promoverem, na forma do artigo 9º do Decreto nº 9.759/2019, a extinção dos órgãos, nos termos do voto do Relator, vencidos os Ministros Edson Fachin, Roberto Barroso, Rosa Weber, Cármen Lúcia e Celso de Mello, que concediam integralmente a cautelar. Presidência do Ministro Dias Toffoli. Plenário, 13.06.2019.⁶

⁶ Supremo Tribunal Federal, Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.121. Disponível em: <https://bit.ly/33YQToL>. Acesso em: 1 dez. 2019.

Embora a ação principal ainda esteja pendente de julgamento, a decisão liminar da Corte Suprema evidenciou o quanto as alterações promovidas estavam sendo feitas de forma inadequada. O ponto mais controvertido do decreto foi a determinação da extinção indiscriminada e genérica de órgãos colegiados, inclusive aqueles criados por lei (determinação que foi afastada pelo STF). Além desse dispositivo, outras regras foram estabelecidas para a criação ou modificação dessas estruturas, como a prescrição de reuniões por videoconferência, a limitação do número de membros e de critérios de seleção desses membros e a restrição à criação de subcolegiados, tais como câmaras temáticas e grupos de trabalho. Foram alterados, de acordo com as novas normas, o CNDI (Decreto nº 9.893/2019) e o CNCD (Decreto nº 9.883/2019), com redução da respectiva composição (três vagas para a sociedade civil em cada um), designação de um secretário do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH) como presidente nato e determinação do uso de videoconferência nas reuniões.

Essas novas regras mudam profundamente o modo como os conselhos atuam. Com a redução no número de vagas para representantes da sociedade civil, a diversidade tende a ser afetada. Quanto menor o número de pessoas vocalizando as demandas da sociedade civil, mais improvável será que esses indivíduos consigam representar adequadamente os diferentes (e, às vezes, contraditórios) interesses dispersos de forma heterogênea na população brasileira. Além disso, tal medida ameaça uma das características mais típicas dos conselhos de garantias de direitos: o seu potencial inclusivo. Por meio de uma composição plural e diversificada, esses colegiados eram mais abertos “à população que esteve historicamente fora dos espaços de poder e decisão: mulheres, negros, menos escolarizados e com rendas mais baixas” (ALENCAR *et al.*, 2013, p. 140).

A imposição de um dirigente público como presidente nato, em oposição à sua escolha pelos conselheiros, também afeta a atuação do colegiado. Aquele que ocupa a presidência do colegiado tem um papel diferenciado em relação aos demais membros, especialmente em relação ao poder de definição de pauta. Se esse papel está permanentemente atribuído a um membro governamental, a sociedade civil

já entra nos debates em desvantagem em termos de influência sobre a agenda do conselho. Por fim, o uso de videoconferência e a extinção de subcomissões reduzem a interação entre os membros do colegiado apenas aos momentos de sessão plenária e à pauta definida. Isso limita as possibilidades de articulação prévia das posições a serem adotadas. Especialmente para aqueles que residem fora da sede do conselho, as chances de influenciar os demais membros ficam mais restritas.

Na prática, esse conjunto de mudanças implica um sério limite para a atuação dos conselhos de direitos humanos, bem como para a continuidade das ações elencadas na agenda política dos colegiados, incluindo aqueles que foram objeto de análise ao longo deste livro. Com a perda de pluralidade, diversidade e representatividade na sociedade civil, diminuem as possibilidades e o alcance de acordos e compromissos. Sem as estruturas internas de discussão, a quantidade de temas tratados pelo conselho fica restrita àqueles que possam ser debatidos no espaço da reunião plenária, agora permanentemente presidida por uma autoridade pública. Amplia-se, assim, o poder governamental de delimitar a agenda do órgão colegiado, com menor influência da sociedade civil.

Além da extinção ou do enxugamento dos conselhos, é importante notar um outro movimento menos aparente, caracterizado pela criação ou instituição de novos colegiados. Em geral denominados de comitês ou grupos interministeriais, essas estruturas reúnem membros de diferentes pastas, com pouca ou nenhuma participação de representantes da sociedade civil, eventualmente admitidos como convidados. Nos cinco casos identificados de instituição de novos conselhos⁷ no período, apenas um

⁷ Foram instituídos, por transformação de outros colegiados, o Conselho Ministerial de Supervisão de Resposta a Desastre (Decreto nº 9.693/2019); o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (Decreto nº 9.834/2019); o Conselho para a Preparação e o Acompanhamento do Processo de Adesão do Brasil à OCDE (Decreto nº 9.920/2019); o Conselho Deliberativo do Programa de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas (Decreto nº 9.937/2019); e o Conselho do Programa Nacional de Incentivo ao Voluntariado (Decreto nº 9.906/2019). Apenas este último inclui a participação da sociedade civil – curiosamente, com um número de membros superior ao indicado no Decreto nº 9.759/2019.

deles conta com a participação de organizações da sociedade civil, ainda assim a serem indicadas pelo presidente da República. Em relação aos temas, predomina o número de decretos criando ou alterando colegiados nas áreas militar, de segurança pública e defesa civil.

10.6 Considerações finais

Em suma, ao final do primeiro semestre de 2019, os colegiados passaram por um processo bastante abrupto de ressignificação. Se, em períodos anteriores, tais instituições participativas foram apropriadas pela sociedade civil, tornando-se espaços de debate ampliado, com relativa autonomia e independência de posições, o cenário apresentado em 2019 implica uma retomada do centralismo governamental. Os conselhos passam a ser reposicionados como parte da estrutura hierárquica do governo, na forma de órgãos de assessoramento⁸ não vinculante, com participação limitada da sociedade civil.

Até 2018, os colegiados eram muito mais do que isso. Representavam um projeto constitucional de democratização da gestão pública brasileira. Coerentes com esse contexto, as seguintes especialistas definiam os conselhos como “um instrumento de representação da sociedade civil e política” (GOHN, 2000, p. 181), além de “palcos de projetos de contra-hegemonia” (BRAVO CRUZ; DAROIT, 2017, p. 250) e espaços que desafiavam “o *instituído* em nome dos direitos e da justiça” (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012, p. 89, *itálico do original*). De modo geral, o conjunto dos trabalhos sobre o tema evidenciava “os anseios endereçados aos conselhos, quais sejam, de promover a qualidade da democracia ou seu aprofundamento com a inserção de atores da sociedade civil nos processos decisórios” (ALMEIDA; CAYRES; TATAGIBA, 2015). Por isso, as revisões da literatura apontaram que os estudos sobre conselhos gradativamente migraram da defesa de sua existência para a análise de “fatores que condicionam sua

⁸ O que se aproxima do modelo norte-americano de conselhos como “estruturas auxiliares da administração pública” descrito por Gohn (2001, p. 73).

eficiência e consolidação enquanto interlocutores efetivos entre Estado e sociedade civil na seara das políticas públicas” (VAZ, 2001, p. 103).

Nesse cenário, as mudanças recentes nos atos normativos que regulam a atuação dos conselhos são disruptivas, porque vão no sentido oposto a essa tendência de discussão sobre o fortalecimento e a consolidação de tais espaços. Como razão para a decisão dos atos governamentais adotados em 2019, o intuito da promoção do princípio da “eficiência”⁹ e a racionalização dos recursos são tratados como mais importantes que a função política dos conselhos. Além de contrariar algumas evidências¹⁰ já coletadas, essa posição desconsidera o projeto constitucional de democratização da gestão pública – do qual os colegiados são um instrumento.

A perspectiva, portanto, é de intensificação das medidas de resignificação dos conselhos nacionais. Os atos adotados até o momento promovem uma centralização do poder decisório na administração pública, ao tempo em que estabelecem barreiras à influência da sociedade civil sobre as decisões colegiadas. É um cenário típico de ampliação do poder de agenda governamental por enquadramento (SANTOS; BORGES, 2018, p. 18), uma vez tendo garantido o poder de agenda enquanto estrutura institucional. No atual contexto, além de uma participação cada vez mais minoritária, será mais difícil à sociedade civil apresentar demandas que possam influenciar a pauta decisória do órgão. Como resultado, podemos estar diante da construção de uma nova agenda política para os conselhos, que não necessariamente dialoga com a anterior.

⁹ “Sob tal perspectiva, é de todo pertinente esclarecer que o móvel que inspirou a edição do Decreto nº 9.759/2019 foi a busca da aplicação do princípio da ‘eficiência’ – previsto como um dos valores de observância obrigatória pela Administração Pública no art. 37 da Constituição Federal –, à medida em que [sic] implementa uma melhor racionalização da utilização dos recursos, estrutura e mão-de-obra públicos ao reduzir a exorbitante quantidade de colegiados que, na prática, acabava por onerar a máquina pública e embaraçar o alcance do seu melhor funcionamento” (AGU, 2019, p. 4, sublinhado original).

¹⁰ Ver, por exemplo, a conclusão de que “a efetividade da participação nos conselhos afeta positivamente o desempenho da gestão da política” (CARLOS, SILVA; ALMEIDA, 2018, p. 85).

Além das pesquisas voltadas à análise do funcionamento dos colegiados e das capacidades necessárias para tanto, um trabalho específico de mapeamento de agendas políticas torna-se urgente. Esse levantamento pode ser instrumental para quem pretende conhecer (e possivelmente retomar) os assuntos que mais movimentaram os conselhos voltados à promoção dos direitos humanos nos últimos tempos e as estruturas nas quais esses debates ocorreram.

Referências

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO (AGU). Consultoria-Geral da União (Consunião). *Mensagem nº 172 da AGU*. Informações nº 00069/2019. Elaborada por Antônio Marinho da Rocha Neto. Para instruir julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.121. Brasília: 1 maio 2019. Disponível em: <https://bit.ly/36hZCEv>. Acesso em: 10 out. 2019.

ALENCAR, Joana *et al.* Participação social e desigualdades nos conselhos nacionais. *Sociologias*, Porto Alegre, v. 15, n. 32, p. 112-146, jan.-abr. 2013.

ALENCAR, Joana; REYES JUNIOR, Edgar. *Análise da rede de relações e sua influência nas políticas públicas de turismo*. Rio de Janeiro, RJ: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, n. 2355).

ALMEIDA, Carla; CAYRES, Domitila; TATAGIBA, Luciana. Balanço dos estudos sobre os conselhos de políticas públicas na última década. *Lua Nova*, São Paulo, SP, n. 94, p. 255-294, 2015.

ALMEIDA, Carla; TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, SP, n. 109, mar. 2012.

AVELINO, Daniel Pitangueira; ALENCAR, Joana. Articulação e transversalidade: percursos da participação social no governo federal brasileiro. *Boletim de Análise Político-Institucional*, Brasília, DF, n. 12, p. 75-80, jul.-dez. 2017.

AVELINO, Daniel Pitangueira; ALENCAR, Joana; COSTA, Pedro Caio. *Colegiados nacionais de políticas públicas em contexto de mudanças: equipes de apoio e estratégias de sobrevivência*. Rio de Janeiro, RJ: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, n. 2340).

AVELINO, Daniel Pitangueira; RIBEIRO, Jefferson Davidson Gomes; MACHADO, Débora Fernandes Pereira. *Representação da sociedade civil nos conselhos e comissões nacionais: relatório de pesquisa*. Brasília, DF; Rio de Janeiro, RJ: Ipea, 2017.

BRASIL. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, Edição 70-A, Seção 1, p. 5, 11 abr. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/2PpNhIt>. Acesso em: 10 out. 2019.

BRAVO CRUZ, Fernanda Natasha; DAROIT, Doriana. *Das vias para o desenvolvimento democrático: regimentos internos de conselhos de políticas públicas como instrumentos de ação pública transversal e participativa*. [S. l.]: GIGAPP Estudos, 2017, p. 231-254. (Working Papers n. 67).

CARLOS, Euzeneia; SILVA, Rafael; ALMEIDA, Carla. Participação e política pública: efetividade dos conselhos de assistência social na gestão da política. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 26, n. 67, p. 67-90, 2018.

COBB, Roger; ELDER, Charles. *Participation in American Politics: the dynamics of agenda-building*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1983.

COBB, Roger; ROSS, Jennie-Keith; ROSS, Marc Howard. Agenda building as a comparative political process. *The American Political Science Review*, [s. l.], v. 70, n. 1, p. 126-138, mar. 1976.

GOHN, Maria da Glória. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. São Paulo, SP: Cortez, 2001.

GOHN, Maria da Glória. O papel dos conselhos gestores na gestão urbana. In: RIBEIRO, Ana Clara Torres (org.). *Repensando la experiencia urbana de América Latina: cuestiones, conceptos y valores*. Buenos Aires: CLACSO, 2000, p. 175-201.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA); FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (FBSP). *Atlas da Violência 2018*. Rio de Janeiro, RJ: Ipea, 2018.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA); FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (FBSP). *Atlas da violência 2019*. Rio de Janeiro, RJ: Ipea, 2019.

SANTOS, Fabiano; BORGES, Mariana. *Poder de agenda*. Brasília, DF: Enap, 2018. (Coleção Governo e Políticas Públicas).

SCHLAGER, Edella; BLOMQUIST, William. Comparison of three emerging theories of the policy process. *Political Research Quarterly*, [s. l.], v. 49, n. 3, p. 651-72, set. 1996.

SILVA, Eduardo Moreira. Sistemas deliberativos e análise de redes: similitudes e diferenças nas pesquisas sobre instituições participativas. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 9., 2014. *Anais [...]*. Brasília, DF: ABCP, 2014.

VAZ, Alexander Cambraia. Da participação à qualidade da deliberação em fóruns públicos: o itinerário da literatura sobre conselhos no Brasil. In: PIRES, Roberto Rocha Coelho (org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, 2001, p. 91-107. (Série Diálogos para o Desenvolvimento, v. 7).