

Publication status: Not informed by the submitting author

CASE STUDY ON THE NATIONAL COUNCIL FOR THE RIGHTS OF
CHILDREN AND ADOLESCENTS – CONANDA AND THE
NATIONAL COUNCIL TO COMBAT DISCRIMINATION – CNCD IN
THE JAIR BOLSONARO ERA (2019-2022)

Beatriz Silva, Rafael Araujo

<https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.6883>

Submitted on: 2023-09-17

Posted on: 2023-09-20 (version 1)

(YYYY-MM-DD)

ESTUDO DE CASO SOBRE O CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE – CONANDA E O CONSELHO NACIONAL DE COMBATE À DISCRIMINAÇÃO – CNCD NA ERA JAIR BOLSONARO (2019-2022).

AUTOR/A 1, Beatriz Elena Barud Silva

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9093-0716>

[<beatrizbarud@gmail.com>](mailto:beatrizbarud@gmail.com)

PUCSP. São Paulo, SP, Brasil

AUTOR/A 2, Rafael de Paula Aguiar Araújo

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7632-6053>

[<rafael.araujo1977@gmail.com>](mailto:rafael.araujo1977@gmail.com)

PUCSP. São Paulo, SP, Brasil

RESUMO: As Instituições Participativas estavam em movimento crescente no Brasil, mas, a participação social foi atacada e começou a apresentar sinais de fraqueza em 2014, quando a Política Nacional de Participação Social foi vetada pelo Congresso Nacional sob argumentos pífios. Nos primeiros meses de governo Bolsonaro, o Decreto 9759/19 extinguiu órgãos colegiados criados por instrumentos legais inferiores e um colegiado atingidos foi o Conselho Nacional de Combate à Discriminação – CNCD. Criado em 2001 a partir do Decreto 3952/01 seu objetivo era promover direitos sociais de vítimas de discriminação racial ou outra forma de intolerância e em 2010 o Decreto 7388/10 incluiu na competência do CNDC a promoção e defesa dos direitos da comunidade LGBTI+. O CONANDA não foi diretamente extinto, mas sofreu esvaziamento a partir do Decreto 10.003/19. Partindo da pesquisa qualitativa, que nos permite interpretar o mundo social, utilizamos a metodologia de análise documental com o intuito de realizar um estudo de caso sobre os dois conselhos, e concluímos que após uma trajetória de visibilidade e manejo de políticas públicas, a supressão de tal espaço de debate público levou ao retrocesso de direitos, fato que reforça nosso argumento de que a manutenção das instituições participativas é fundamental para o fortalecimento da democracia.

Palavras-chave: instituições participativas, conselhos nacionais, governo Bolsonaro, participação, democracia.

CASE STUDY ON THE NATIONAL COUNCIL FOR THE RIGHTS OF CHILDREN AND ADOLESCENTS – CONANDA AND THE NATIONAL COUNCIL TO COMBAT DISCRIMINATION – CNCD IN THE JAIR BOLSONARO ERA (2019-2022).

ABSTRACT: Participatory Institutions were on the rise in Brazil, but social participation was attacked and began to show signs of weakness in 2014, when the National Social Participation Policy was vetoed by the National Congress under weak arguments. In the first months of the Bolsonaro government, Decree 9759/19 extinguished collegiate bodies created by inferior legal instruments and one collegiate affected was the National Council to Combat Discrimination – CNCD. Created in 2001 based on Decree 3952/01, its objective was to promote the social rights of victims of racial discrimination or other forms of intolerance and in 2010, Decree 7.388/10 included the promotion and defense of the rights of the LGBTI+ community in the CNDC competence. CONANDA was not directly extinguished but was emptied as a result of Decree 10.003/19. Starting from qualitative

research, which allows us to interpret the social world, we used the documentary analysis methodology with the aim of carrying out a case study on the two councils, and we concluded that after a trajectory of visibility and management of public policies, the suppression of such a space for public debate led to the setback of rights, a fact that reinforces our argument that maintaining participatory institutions is fundamental to strengthening democracy.

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

INTRODUÇÃO

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

O objetivo desse artigo consiste em elaborar uma trajetória da participação, desenvolvendo uma memória de nossa história presente. Embora na prática, os atores saibam o que fazer, nosso trabalho consiste em demonstrar quais as condições para que a participação se torne possível. Após nos debruçarmos em questões teóricas, chegamos ao momento de analisar o perfil do ex-presidente Jair Bolsonaro e suas ações antidemocráticas que suspenderam e impossibilitaram a existência e o trabalho nas IP's. Essa construção teórica será importante, pois ao final analisaremos de modo específico dois conselhos nacionais, que são exemplos de Instituições Participativas, e que tiveram sua trajetória de atividades e promoção de políticas públicas interrompidas no período Jair Bolsonaro (2019 – 2022).

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

1. DEMOCRACIA E INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS

A democracia foi alvo de diferentes visões em diversos momentos históricos e cada período trazia uma peculiaridade relacionada a sociedade da época, no entanto, alguns valores democráticos

são essenciais e nos ajudam a entender e perceber se estamos experimentando uma democracia. O primeiro pilar que merece destaque é a igualdade que concebe como necessária a existência de pessoas em condições equânimes de cidadania, pois o governo do povo deve promover condições políticas e jurídicas para essa cidadania. A participação política aparece como segundo valor fundamental, pois aqueles que serão submetidos a determinada decisão devem participar de sua elaboração. Na democracia moderna a representação política também aparece como um valor, pois corresponde a uma forma de conceber o exercício do poder político. A democracia possui a marca da diferença e, por isso, a competição política e pluralidade social aparecem como um valor que evidencia a importância da convivência pacífica de diferentes grupos, sem a destruição ou eliminação do opositor. Uma vez que a democracia aparece como maneira de combater o poder na mão de um só ou de um pequeno grupo, é preciso que mecanismos de controle existam para seu exercício. Outro valor, que ousamos dizer não ser apenas democrático, mas essencialmente humano, é a liberdade, base dos direitos do cidadão e da proteção contra opressões e, tratando-se do governo do povo, a democracia não renuncia ao debate público, da discussão que gera diferentes visões e opiniões (Mendonça, 2021).

O Brasil passou da monarquia para a República, tendo a democracia como regime político e, após períodos de instabilidade, vivenciou momentos de ruptura democrática e golpes de Estado como o Estado Novo de Getúlio Vargas (1937-1945) e a ditadura militar (1964 – 1985) o que nos levou a experienciar duas transições democráticas. A Constituição Federal de 1988 marca a transição do período ditatorial ao regime democrático. Contudo, essa é a fase mais recente da consolidação democrática em nosso país, pois essa história começou anos atrás.

Entre 1985 e 2010 o Brasil contava com uma maioria pró – democracia, contudo, os eventos que ocorreram em 2014 e 2018 marcaram a ruptura política entre a sociedade brasileira e a prática democrática, e a elite política relacionou essa ruptura com a possibilidade de corporações tradicionais exercerem o poder. O auge da degradação democrática e institucional foi a eleição de Jair Bolsonaro em 2018, nesse momento ocorreu uma aproximação entre classe média e elite, e o discurso antipetista passou a ser mais importante do que a manutenção de direitos e instituições democráticas (Avritzer, 2019).

As manifestações de 2013 marcam o início da degradação institucional brasileira e as mudanças que vieram com a ascensão de Bolsonaro à Presidência da República representam um desvio no percurso política brasileiro e isso ocorre, pois, no Brasil, a democracia possui uma estrutura de

pêndulo. Segundo Avritzer (2019), o pêndulo se alterna entre momentos de forte expansão e regressão democrática, esses períodos demonstram que no Brasil existem atores com compromisso democrático relativo que ao perderem o acesso ao Estado ou quando o Estado recebe novos atores políticos e econômicos que não são desejáveis (Avritzer, 2019, p.23), aqueles com compromisso relativo passam a se posicionar contrários a democracia.

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

Quando falamos que a crise política que se iniciou em 2013, ampliou-se para as eleições de 2014, conectamos com a Política Nacional de Participação Social – PNPS, mas antes é preciso conceituar o que entendemos por participação e o que são as Instituições Participativas. A participação pode ser entendida como uma relação ativa que o indivíduo estabelece com a política (Lopes; Nascimento, 2016). No Brasil, após a promulgação da CF de 1988 a participação aparece assegurada em diferentes artigos (art. 194; art. 198 e art. 204), sugerindo uma participação institucionalizada marcada por um repertório de interação entre o Estado e a Sociedade, suas principais características são os canais de diálogo e a governança compartilhada entre atores governamentais e não governamentais (Abbers; Serafim; Tatagiba, 2014).

Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988 acrescentou ao processo de redemocratização, elementos de descentralização de políticas públicas e mecanismos de participação (Andrade, 2010). Esses mecanismos correspondem ao que chamados de Instituições Participativas, espaços em que há deliberação pública, accountability e descentralização. Desse modo, quando falamos de espaços públicos de deliberação, nos referimos a: “possibilidade de grupos organizados influírem e decidirem

sobre o tipo de sociedade e ação governamental necessários ao bem-estar da coletividade” (Andrade, 2010. p. 384). Esses espaços são as Instituições Participativas (IPs) que podem ser definidas como modalidades institucionalizadas de engajamento político (Almeida, 2015). Quando nos dedicamos ao estudo das IPs, reconhecemos que a possibilidade do cidadão participar, fomenta nele valores e atitudes mais sofisticados, principalmente no que tange a interesses comuns.

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

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

A rejeição PNPS resultou em uma não institucionalização da participação social, efeito da crise política que mencionamos ter iniciado em 2013 e na esteira desses acontecimentos, após anos de fortalecimento e conquistas nas áreas de políticas públicas, enfrentamos um período de ruptura profunda que se iniciou com a eleição, em 2018, de Jair Bolsonaro. Nos primeiros meses de governo, o presidente tomou decisões que anulavam a chance de manutenção das IP e para que as estruturas das IPs funcionem é preciso que o governo trabalhe com as instituições participativas, ou seja, sem o apoio dos governos, elas podem se tornar espaços formais e não mais espaços de troca de interesses (Wampler, 2011). O governo de Jair Bolsonaro sedimentava suas bases no autoritarismo e em decisões que na maioria das vezes não refletem a realidade social dos brasileiros. Não obstante a ideologia reacionária, o governo utilizou de instrumentos legais para frear as produções nas IPs.

1.1 Bolsonaro e os decretos

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

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

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

Mas, não foi apenas no campo do discurso que Bolsonaro atacou a participação, o Decreto 9759/19 foi uma tentativa de extinguir espaços participativos. Bolsonaro afirmou lutar para extinguir conselhos com participação da sociedade civil, como o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) que foi esvaziado e uma das consequências foi a extinção de regras de protegiam manguezais e restingas e levou o então Ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles a dizer que momentos assim eram importantes para “passar a boiada” (Mendonça, 2021. p. 380).

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

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

Embora a ADI 6121 tenha objetivado preservar espaços democráticos de participação, existem outros atos do ex-presidente que feriram a participação social e a democracia. Em 1º de Janeiro de 2019 foi proposta a medida provisória 870/19 dispondo sobre a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Na exposição de motivos para essa medida, encontramos a justificativa para a redução no número de ministérios como saída para evitar ação incompatíveis e

também que a MP não aumentaria despesas, pelo contrário, a longo prazo ela iria reduzir as despesas tendo em vista a racionalização da estrutura. Em 11 de Abril de 2019 foi proposto o decreto 9759/19 que visava a extinção de colegiados, sem determinar quais. Esse decreto foi alvo da ADI 6121. Em 7 de Maio de 2019 veio o decreto 9784/19 que revogou comissões e grupos que tivessem sido instituídos por decreto. Esse decreto vai do inciso I ao XXXIX, ou seja, 39 comissões e grupos foram extintos, dentre eles destacamos: Comitê gestor do programa de aceleração do crescimento (XXV); Comitê nacional de Biotecnologia (XXVII); Comitê gestor nacional do Plano Brasil Sem Miséria (XXXVII); Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (XLVII) entre outros.

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

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

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

2. POR DENTRO DOS CONSELHOS NACIONAIS

Conselhos na gestão pública não são novidade, os conselhos são uma invenção antiga e remetem aos clãs visigodos. No caso brasileiro, a partir do século XX três conselhos podem ser encontrados: *criados pelo Executivo; populares e institucionalizados*. Os conselhos gestores, por sua vez, são importantes pois são resultado das lutas e pressões populares e podem transformar a política (Gohn, 2011).

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

Além da abrangência em diferentes áreas, os conselhos nacionais são responsáveis pela inclusão da sociedade civil no debate público, transformando a democracia e as regras de participação através do voto, instituindo a participação da sociedade civil, de modo que: “as sociedades contemporâneas, nas quais vigoram amplos dissensos e/ou fortes desigualdades, não pode ser satisfeita restritamente pela técnica de decisão aritmética das urnas” (Almeida, Tatagiba, 2012, p. 70).

Os conselhos gestores, a nível nacional, aqui também chamados de conselhos nacionais, são espaços de auxílio ao poder público. Sem estabelecer critérios, uma vez que existem diversos formatos para eles, é possível chegar ao número de 109 conselhos nacionais, contudo, a Secretaria Geral da Presidência da República estabeleceu três critérios para classificá-los: i) sejam conselhos centrais em sua área; ii) sejam conselhos compostos através de um processo de indicação e nomeação próprios da sociedade civil; iii) sejam conselhos criados por decreto presidencial ou lei. (Avritzer, 2008).

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

2.1 O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente

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

Art. 2º Compete ao Conanda:

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

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

III - dar apoio aos Conselhos Estaduais e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, aos órgãos estaduais, municipais, e entidades não-governamentais para tornar efetivos os princípios, as diretrizes e os direitos estabelecidos na Lei nº 8.069, de 13 de junho de 1990;

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

[...]

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

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

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

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

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

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

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

Em dezembro de 2018 foi promulgado o edital nº 03 que homologava a eleição dos novos conselheiros da sociedade civil para o biênio 2019-2020. Já sabíamos o resultado das eleições, Jair Bolsonaro havia sido eleito para maior cargo do país, chefe do Poder Executivo, contudo, não tínhamos dimensão dos estragos que viriam, razão pela qual mantivemos a esperança de que a escolha e posse dos novos conselheiros seguiria os trâmites convencionais, no entanto, o que se aventou foi o Dec. 10.003/19, suspendendo a posse dos conselheiros eleitos e levando o STF no julgamento da ADPF 622 em setembro de 2019, momento em que a Corte entendeu que as alterações eram restritivas e inconstitucionais e acabariam retirando o caráter crítico do conselho e transformando-o em uma instância apenas homologadora (STF, 2021). Sendo assim, em dezembro de 2019 uma liminar empossou os conselheiros eleitos para o biênio 2019-2020, mas em 2019, após o decreto e enquanto a ADPF 622 não iniciava, o Conanda realizou apenas quatro assembleias ordinárias, uma em março/2019, outra em abril/2019, outra em maio/2019 e a última em agosto/2019 e o Decreto 10.003/19, como já mencionamos, é de setembro/2019.

Após a decisão final da ADPF 622, que ocorreu em 01/03/2021, quase um ano havia se passado desde que o Conanda conseguiu retomar seus conselheiros e suas atividades, o que indicava que o momento de nova escolha de conselheiros se aproximava, sendo assim, o Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos publicou a portaria designando os representantes do Poder Executivo para a composição do Conanda no biênio 2021-2022 e designou os representantes da sociedade civil,

eleitos em assembleia para o mesmo biênio. Mesmo com o número de representantes reduzido, o Conanda conseguiu se manter vigilante nos anos de desgoverno e retrocesso no MMFDH.

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

2.2 O Conselho Nacional de Combate à Discriminação

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

Para que tais políticas fossem geradas, o CNCD era composto por onze representantes governamentais e onze representantes da sociedade civil. Em 2005, um novo decreto veio para alterar o CNCD que passou a ser integrado por quinze representantes governamentais e quinze da sociedade civil, com expressa determinação de: “entidades e organizações não governamentais das populações negra, indígena e do segmento de "Gays", Lésbicas, Transgêneros e Bissexuais – GLTB” (Brasil, 2005). Consideramos uma mudança importante, pois trouxe visibilidade a grupos diversos e com suas identidades próprias. Depois, em 2010, o Dec. 7388 revogou o decreto anterior, alterando sua finalidade e competência:

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

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

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

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

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

O presente Programa de Combate à Violência e à Discriminação contra GLTB e de Promoção da Cidadania de Homossexuais, Brasil sem Homofobia, sinaliza, de modo claro, à sociedade brasileira que, enquanto existirem cidadãos cujos direitos fundamentais não sejam respeitados por razões relativas

à discriminação por: orientação sexual, raça, etnia, idade, credo religioso ou opinião política, não se poderá afirmar que a sociedade brasileira seja justa, igualitária, democrática e tolerante. Com esse novo Programa, o governo brasileiro dá um passo crucial no sentido da construção de uma verdadeira cultura de paz (Conselho Nacional De Combate À Discriminação, 2004. p. 14).

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

CONSIDERAÇÕES FINAIS

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

Demonstramos os ataques desmedidos a partir do Dec. 9759/19 que extinguiu órgãos colegiados sem muita exposição de motivos, para utilizarmos uma lente focal, abordamos o caso de dois Conselhos Nacionais, e seus desdobramentos para entender melhor o que foi extinto, remodelado, esvaziado e quais os riscos de tais ações.

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

recriado o Conselho Nacional de Combate à Discriminação após sua extinção pelo Dec. 9759/19, porém sua recriação excluiu a menção aos LGBTI+, apagando qualquer possibilidade das pautas que envolvem a diversidade LGBTI+ ser discutida no âmbito da esfera pública, sobretudo durante a gestão anterior de Jair Bolsonaro (2019-2022). Contudo, em abril de 2023, a existência de um conselho exclusivo ao público LGBTI+ voltou a ser realidade.

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

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

OBSERVAÇÃO: OS ITENS A SEGUIR SÃO OBRIGATORIOS PARA QUE O PAPER SEJA LIDO AUTOMATICAMENTE E RECEBIDO PELO SISTEMA.

REFERÊNCIAS

ABERS, R.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. (2014). Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na Era Lula. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 325-357. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S001152582014000200003&lng=en&nr m=iso>. Acesso em 17 set. 2023.

ALMEIDA, C. (2015). **A participação política nas democracias contemporâneas: mapeando o debate.** in MARTELI, C. G.G; JARDIM, M. C; GIMENES, E. R: Participação Política e democracia no Brasil Contemporâneos. p. 11-31. UNESP: Cultura Acadêmica, 2015.

ALMEIDA, C.; TATAGIBA, L. (2012) Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. **Serviço Social & Sociedade**, n. 109, p. 68–92, jan. 2012. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/sssoc/a/pRrVfjB4MXqZkbLJDYwd7GJ/?lang=pt#>> Acesso em 17 set. 2023.

ANDRADE, I. A. L. de. (2010). Participação Política não Eleitoral ou Partidária: Associações, Conselhos e Orçamento Participativo *in* MARTINS, C. B. **Horizontes das ciências sociais no Brasil**. São Paulo: ANPOCS, 2010.

AVRITZER, L. (2019). **O pêndulo da democracia**. 1. Ed. São Paulo: Todavia, 2019.

AVRITZER, L. (2021) Política e antipolítica nos dois anos de governo Bolsonaro *in* MARONA, M.; KERCHE, F.; AVRITZER, L. **Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política**. 1. Ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2021. p. 13-21.

BRASIL, 1988. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 17 set. 2023.

BRASIL, 1991. Lei nº 4242/91. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18242.htm>. Acesso em 17 set. 2023.

BRASIL, 2019. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta De Inconstitucionalidade nº 6121/DF – Distrito Federal, 2019. Relator: Ministro Marco Aurélio. **Pesquisa de Jurisprudência**. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5678906>>. Acesso em 17 set. 2023.

BRASIL, 2019. Supremo Tribunal Federal. Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 622/DF – Distrito Federal, 2019. Relator: Ministro Roberto Barroso. **Processos**. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5774611>>. Acesso em 17 set. 2023.

BRASIL. (2001) **Decreto nº 3952**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3952.htm>. Acesso em 16 nov. 2022.

BRASIL (2004). **Decreto n 5089**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5089.htm>. Acesso em 17 set. 2023.

BRASIL (2005). **Decreto nº 5397**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5397.htm>. Acesso em 17 set. 2023.

BRASIL. (2010) **Decreto nº 7388**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7388.htm#art14>. Acesso em 16 nov. 2022.

BRASIL (2018) **Decreto nº 9579**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9579.htm>. Acesso 19 nov. 2022.

BRASIL. (2019). **Decreto nº 9759**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9759.htm>. Acesso em 18 nov. 2022

BRASIL. (2019) **Decreto nº 9883.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato20192022/2019/Decreto/D9883.htm#art13>. Acesso em 18 nov. 2022

BRASIL. (2019) **Decreto nº 10.003** Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d10003.htm>. Acesso em 7 jun. 2023.

BRASIL. (2023) **Decreto nº 11.473.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11473.htm>. Acesso em 7 jun. 2023.

CONSELHO Nacional de Combate à Discriminação. (2004) **Brasil Sem Homofobia:** Programa de combate à violência e à discriminação contra GLTB e promoção da cidadania homossexual. Brasília: Ministério da Saúde, 2004. Disponível em: <https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/brasil_sem_homofobia.pdf>. Acesso em 17 set. 2023.

GOHN, M. G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica.** 4. Ed. São Paulo: Cortez, 2011.

GOULART, M. Da Diferença à Equivalência: Hipóteses Laclauianas sobre a Trajetória Legislativa de Jair Bolsonaro. **Dados**, v. 67, n. 1. 2023. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/dados/a/PD35TLXnCHDWr5LZ53hv3Vq/#>>. Acesso em 31 maio 2023.

LOPES, M.G; NASCIMENTO, A.S. A participação política institucional em perspectiva histórica. **Perspectivas**, São Paulo, v. 47, p. 107 – 138, 2016. Disponível em: <<https://periodicos.fclar.unesp.br/perspectivas/issue/view/663/187>>. Acesso em 17 set. 2023.

MARTELLI, C. G.; TATAGIBA, L. **Reação ao desmonte da participação:** o Brasil precisa de conselhos. [s.l.], 2019. Disponível em: <<https://democraciaeparticipacao.com.br/index.php/mais/noticias/266-reacao-ao-desmonte-da-participacao-a-campanha-o-brasil-precisa-de-conselho>>. Acesso em 17 set. 2023.

MENDONÇA, R. F. Valores democráticos *in* MARONA, M.; KERCHE, F.; AVRITZER, L. **Governo Bolsonaro:** retrocesso democrático e degradação política. 1. Ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2021. p. 375 – 391.

ROMÃO, W. de M. Reflexões sobre as dificuldades da implementação da participação institucional no Brasil. **Ideias**, Campinas, SP, v. 6, n. 2, p. 35–58, 2016. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ideias/article/view/8649462>. Acesso em 17 set. 2023.

SOLANO, E.; ROCHA, C. A ascensão de Bolsonaro e as classes populares *in* MARONA, M.; KERCHE, F.; AVRITZER, L. **Governo Bolsonaro:** retrocesso democrático e degradação política. 1. Ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2021. p. 21-35.

WAMPLER, B. Que tipo de resultados devemos esperar das Instituições Participativas? *in* **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação/** organizador: Roberto Rocha C. Pires. Brasília: Ipea, 2011. p. 43 – 53. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3089/1/Livro_Efetividade%20das%20institui%20es%20participativas%20no%20Brasil_estrat%20gias%20de%20avalia%20v%207.pdf>. Acesso em 17 set. 2023.

DECLARAÇÃO DE DISPONIBILIDADE DE DADOS DA PESQUISA: Todo o conjunto de dados de apoio aos resultados deste estudo foi publicado no próprio artigo.

FINANCIAMENTO: O presente trabalho foi realizado com apoio da Fundação São Paulo (FUNDASP)

CONTRIBUIÇÃO DOS AUTORES: **Beatriz Elena Barud Silva:** conceituação, metodologia, investigação, curadoria de dados, redação – rascunho original, visualização. **Rafael de Paula Aguiar Araújo:** conceituação, metodologia, investigação, redação – revisão e edição, supervisão, administração do projeto.

DECLARAÇÃO DE CONFLITO DE INTERESSE: Os autores declaram que não há conflito de interesses a mencionar.

MINIBIOGRAFIAS DOS AUTORES DO PAPER

Beatriz Elena Barud Silva doutoranda em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Possui mestrado em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Maringá. Bacharel em direito e especialista em filosofia e direitos humanos.

Rafael de Paula Aguiar Araújo possui mestrado, e doutorado em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo; pós-doutorado em Ciências da Comunicação pela Universidade Autónoma de Lisboa. Professor do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da PUC-SP.

This preprint was submitted under the following conditions:

- The authors declare that they are aware that they are solely responsible for the content of the preprint and that the deposit in SciELO Preprints does not mean any commitment on the part of SciELO, except its preservation and dissemination.
- The authors declare that the necessary Terms of Free and Informed Consent of participants or patients in the research were obtained and are described in the manuscript, when applicable.
- The authors declare that the preparation of the manuscript followed the ethical norms of scientific communication.
- The authors declare that the data, applications, and other content underlying the manuscript are referenced.
- The deposited manuscript is in PDF format.
- The authors declare that the research that originated the manuscript followed good ethical practices and that the necessary approvals from research ethics committees, when applicable, are described in the manuscript.
- The authors declare that once a manuscript is posted on the SciELO Preprints server, it can only be taken down on request to the SciELO Preprints server Editorial Secretariat, who will post a retraction notice in its place.
- The authors agree that the approved manuscript will be made available under a [Creative Commons CC-BY](#) license.
- The submitting author declares that the contributions of all authors and conflict of interest statement are included explicitly and in specific sections of the manuscript.
- The authors declare that the manuscript was not deposited and/or previously made available on another preprint server or published by a journal.
- If the manuscript is being reviewed or being prepared for publishing but not yet published by a journal, the authors declare that they have received authorization from the journal to make this deposit.
- The submitting author declares that all authors of the manuscript agree with the submission to SciELO Preprints.