

---

**CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS:  
ENTRE A PARTICIPAÇÃO DELIBERATIVA E O PLURALISMO JURÍDICO****POLICY'S COLLEGIATE BODIES: BETWEEN DELIBERATIVE PARTICIPATION  
AND LEGAL PLURALIS**Doacir Gonçalves de Quadros<sup>1</sup>  
Hélio Gustavo Mussoi<sup>2</sup>**RESUMO**

O governo Bolsonaro, ao editar em 2019 os decretos n. 9.759, 9.806 e 10.003 e a Medida Provisória n. 870 (convertida na Lei n. 13.844/2019), propôs-se a diminuir ou até mesmo a extinguir a participação da sociedade civil nos conselhos gestores de políticas públicas existentes na administração pública federal. O presente artigo busca refletir sobre as consequências desses decretos a partir da literatura acerca da teoria crítica da democracia e do Direito, examinando em que medida os conselhos gestores possibilitam uma concepção plural e deliberativa da agenda das políticas públicas. Para tanto, adota-se o método analítico-dedutivo, com reflexão teórica sobre a literatura e a legislação sobre o assunto. Como resultado percebe-se que os conselhos gestores funcionam como instrumento de participação, deliberação e controle da sociedade na gestão estatal; em consequência disso, a redução da participação da sociedade civil nos conselhos ou a extinção desses instrumentos institucionalizados de aproximação da sociedade com o Estado representa a erosão da democracia plural, participativa e deliberativa.

**Palavras-chave:** Teoria Crítica do Direito; democracia; participação popular; conselhos gestores; pluralismo jurídico.

**ABSTRACT**

Brazilian President Bolsonaro, by publishing in 2019 Decrees n. 9,759, 9,806 and 10,003, and the Provisional Executive Act n. 870 (converted into Law n. 13,844/2019), proposed to reduce

---

<sup>1</sup> Doutor em Sociologia (UFPR). Professor de Ciência Política e do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu (Mestrado Acadêmico) em Direito do Centro Universitário Internacional (Uninter). Coordenador do Grupo de Pesquisa “Justiça e poder político: a relação entre o campo jurídico e o campo político e a apropriação do Direito como recurso de luta política” (PPGD-Uninter). Centro Universitário Internacional de Curitiba – UNINTER – Brasil. ORCID Id: <https://orcid.org/0000-0002-6652-9738> Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1155024846734406> E-mail: [dgquadros2001@yahoo.com.br](mailto:dgquadros2001@yahoo.com.br)

<sup>2</sup> Mestrando do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu (Mestrado Acadêmico) em Direito do Centro Universitário Internacional (Uninter). Especialista em Direito Civil e Empresarial (PUCPR) e em Direito Ambiental (UFPR). Pesquisador do Grupo de Pesquisa “Justiça e poder político: a relação entre o campo jurídico e o campo político e a apropriação do Direito como recurso de luta política” (PPGD-Uninter). Centro Universitário Internacional de Curitiba – UNINTER – Brasil. ORCID Id: <https://orcid.org/0000-0002-2753-2395> E-mail: [heliomussoi@outlook.com](mailto:heliomussoi@outlook.com)

or even extinguish the participation of civil society in existing policy management councils in the public federal administration. This paper attempts to reflect on the consequences of these decrees based on the literature on the critical theory of democracy and law, examining the extent to which management councils enable a plural and deliberative conception of the policy agenda. The analytical-deductive method was adopted, focusing on bibliographic research and the analysis of legislation on the subject. As a result, it is concluded that the management councils function as instruments of participation, deliberation, and control of society in State management. Consequently, the reduction of civil society's participation in the councils, or the extinction of these institutionalized instruments for bringing society closer to the State, represents the decay of plural, participatory and deliberative democracy.

**Keywords:** critical legal theory; democracy; collegiate bodies; legal pluralism.

## INTRODUÇÃO

Neste artigo busca-se refletir sobre o impacto das medidas tomadas pelo governo Bolsonaro sobre os conselhos gestores. Os conselhos gestores possuem, na prática administrativa, diferentes denominações, como “colegiados”, “comissões”, “comitês” e “conselhos”; por seu turno, a literatura sobre o assunto nomeia-os como conselhos “sociais”, de “políticas públicas”, de “participação popular”, “participativos”, “deliberativos”, “voluntários” etc. Esses conselhos não se encontram restritos ao poder Executivo, também estando presentes no Legislativo e no Judiciário; além disso, existem em todos os entes políticos da federação brasileira. Tratam-se de mecanismos cujo objetivo é o de articular o Estado e a sociedade civil (AVELINO; ALENCAR; COSTA, 2017, p. 7). Todavia, neste artigo adotaremos a terminologia utilizada por Gohn (2011) e Raichelis (2018, p. 175-179), de “conselhos gestores” ou, por vezes, simplesmente “conselhos”.

Desde o início do governo de Jair Bolsonaro, em 2019, diferentes medidas foram adotadas no sentido de restringir e até mesmo de extinguir a participação da sociedade civil em conselhos gestores de políticas públicas vinculados à administração pública federal, isto é, aqueles órgãos colegiados existentes no âmbito da União como o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) e o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda). A materialização dessas ações deu-se a partir de diferentes atos normativos, como os decretos n. 9.759/2019, n. 9.806/2019 e n. 10.003/2019, bem como a Medida Provisória n. 870/2019 (convertida na Lei n. 13.844/2019).

O Decreto n. 9.759/2019 buscou regulamentar a estruturação de conselhos gestores existentes na esfera federal e, além disso, no seu art. 5º, procurou extinguir diversos conselhos

gestores<sup>3</sup>. Essa extinção foi tentada mesmo naqueles conselhos criados por meio de lei que não mencionasse as respectivas competência e composição e cuja instituição tivesse ocorrido por outros atos normativos infralegais<sup>4</sup>. Em medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.121, o plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) entendeu, por maioria, que a extinção de conselhos criados por lei violaria a separação de poderes (BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2019b); entretanto, houve a extinção dos conselhos gestores que criados por decretos e portarias. Essa extinção deu-se inclusivamente por meio de outros atos normativos que buscaram a formalização de maneira expressa, como no caso do Decreto n. 9.784/2019, que aboliu 55 conselhos.

O argumento do governo Bolsonaro para realizar tal ação, segundo a Exposição de Motivos do respectivo decreto, é que não foi possível realizar um levantamento confiável acerca da quantidade de órgãos colegiados existentes, mas que apenas entre os interministeriais somariam mais de 300 entidades que se tornam desnecessárias e ineficientes para as funções administrativas, de controle e de tomadas de decisões. Além disso, afirmou-se como sendo prejudicial a existência de “Grupos de pressão [...], com composição e modo de ação direcionado, para tentar emplacar pleitos que não estão conforme a linha das autoridades eleitas democraticamente” (BRASIL. CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2019).

Dentre outras medidas adotadas pelo governo Bolsonaro que também caminham no sentido de restringir e/ou de extinguir a aproximação da sociedade com o Estado proporcionada pelos conselhos gestores, está a extinção do Conselho Nacional de Segurança Nutricional e Alimentar (Consea) por meio da Medida Provisória n. 870 de 2019, convertida na Lei n. 13.844/2019, embora ele tenha sido posteriormente objeto de uma tentativa de recriação pelo Congresso Nacional nos trâmites do processo legislativo, sendo vetada ao final pelo Presidente da República (BRASIL. SECRETARIA GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2019). Inclui-se nessas medidas também as alterações na composição e no funcionamento do Conanda, pelo Decreto n. 10.003/2019, e do Conama, pelo Decreto n. 9.806/2019. Entre outros aspectos, nesses decretos o governo Bolsonaro reduziu o número de entidades representantes da sociedade civil, alterou o procedimento de seleção desses organismos – de assembleias para sorteio, no caso do Conama, ou processo seletivo organizado pelo Ministério da Mulher, da

---

<sup>3</sup> Eis o teor do artigo 5º desse decreto: “A partir de 28 de junho de 2019, ficam extintos os colegiados de que trata este Decreto. Parágrafo único. O disposto no caput não se aplica aos 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, 2019a).

<sup>4</sup> Eis o teor do Art. 1º, §2º, desse decreto: “Aplica-se o disposto no § 1º aos colegiados instituídos por ato infralegal, cuja lei em que são mencionados nada conste sobre a competência ou a composição” (BRASIL, 2019a).

Família e dos Direitos Humanos, no caso do Conanda – e mesmo se tentou dispensar discricionariamente todos os membros do Conanda.

Em face dessas medidas tomadas pelo governo Bolsonaro, neste artigo busca-se refletir sobre o seu impacto, com a pressuposição de que a redução e até mesmo a extinção da participação em conselhos gestores tem como consequência prática a restrição do princípio democrático. Nossa reflexão ocorrerá por meio do método analítico-dedutivo, com enfoque em pesquisas bibliográficas e análise sobre a legislação; além disso, examinaremos o papel desses órgãos de acordo com a teoria crítica da democracia e do Direito, em específico a teoria deliberativa da democracia e a doutrina do pluralismo jurídico.

Inicia-se a reflexão com a apresentação dos apontamentos teóricos de Boaventura de Sousa Santos e Leonardo Avritzer (2002) sobre a emergência da teoria crítica da democracia no seu viés deliberativo a partir da segunda metade do século XX. Em seguida, a partir de alguns pressupostos teóricos da democracia deliberativa, inerente às propostas de Nancy Fraser (1999) e de Seyla Benhabib (2007), procura-se normativamente sublinhar o papel dos conselhos gestores como instrumentos de participação e de deliberação democrática. Na sequência, apresenta-se uma revisão sobre alguns estudos executados no Brasil a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 e que analisam a atuação dos conselhos como instrumentos democráticos que, por meio da participação e da deliberação popular que oferecem, têm o propósito de aproximar a sociedade e o Estado. Por fim, será feita uma análise desses órgãos a partir dos pressupostos da teoria crítica da democracia e da doutrina do pluralismo jurídico presente na teoria crítica do Direito.

## 2. A TEORIA CRÍTICA DA DEMOCRACIA

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

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

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

A segunda questão refere-se ao papel da burocracia. Santos e Avritzer (2002, p. 46-48) afirmam que Weber (1982) insere na discussão da democracia a irresistível limitação do poder sobre a tomada de decisão política pela sociedade civil diante do aumento de formas de organização burocrática. Assim, a burocracia estaria interligada à evolução do Estado moderno. A crítica a esse postulado dá-se na medida em que defende uma resposta única nos diferentes níveis da gestão democrática, em vez de considerar problemas que demandam respostas plurais e complexas.

Por fim, a terceira questão que teve em Dahl (2001) um de seus maiores representantes é a inevitabilidade da representação nas democracias de grande escala, ou seja, o entendimento de que a representação seria nesses sistemas a exclusiva solução. A crítica a essa abordagem dá-se no sentido de que essas noções de representação acabam não permitindo a adequada representatividade das minorias e, além disso, atrapalham a prestação de contas e a possibilidade de representação de agendas específicas (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 48-49).

De maneira paralela à concepção hegemônica de democracia, surge no pós-guerra (isto é, após 1945) um modelo alternativo ao hegemônico propondo que a democracia consiste em uma “nova gramática histórica” que procura romper e construir uma nova institucionalidade plural (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 51).

De acordo com Santos e Avritzer (2002, p. 52-54) essa alternativa apresenta-se como uma teoria crítica da democracia propondo, como sugere Habermas (1992), uma prática social participativa. Convém destacarmos que, para a teoria crítica da democracia, o desenvolvimento da teoria dos movimentos sociais e a defesa da ampliação e da institucionalização da participação de diferentes grupos nas tomadas de decisão são valores sociais e políticos cruciais.

Ainda de acordo com Santos e Avritzer (2002, p. 54), a partir das décadas de 1970 e 1980 a teoria crítica da democracia ganha força política e social. Em primeiro lugar, em virtude do processo de democratização nos países em desenvolvimento, que ofereceu aos movimentos sociais um contexto político promissor para a conquista da participação na definição dos rumos econômicos e sociais desses países. Nesse período o problema da participação e seus limites voltou a ser debatido por meio de experiências alternativas participativas locais. Em segundo lugar, retomou-se a problemática da representação diante da pluralidade, considerando que os partidos não se colocam mais como instrumentos políticos suficientes e eficientes de representação dos interesses dos grupos sociais denominados pelo termo “minorias”, na medida em que esses grupos não tinham seus interesses atendidos pelos governos<sup>5</sup>.

Pelo exposto, pode-se compreender que a teoria crítica da democracia mostra-se como modelo alternativo que busca a inclusão das pluralidades formadas pelos diferentes grupos sociais nas decisões que ditam os rumos econômicos, políticos e sociais dos governos. A teoria crítica da democracia visa a questionar o *modus operandi* da teoria hegemônica da democracia, a qual restringe a participação democrática a mecanismos puramente eleitorais e não resolve a questão da representação dos novos direitos sociais que são próprios de uma sociedade democrática e complexa.

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

## 2.1. A democracia deliberativa

A democracia deliberativa é reconhecida como um modelo que busca preencher as lacunas da ausência de discussão e representação na esfera pública da concepção hegemônica

---

<sup>5</sup> Como fatos históricos importantes relacionados à evolução desse movimento, Santos (2016, p. 19-20) menciona as experiências de democracia participativa no Brasil e na Índia no anos 1990, o fim do apartheid, com a consagração da igualdade e o reconhecimento da diferença na Constituição da África do Sul (1996) e o constitucionalismo latino-americano advindo das constituições nacionais do Equador (2008) e da Bolívia (2009).

da democracia. O ponto de partida é a necessidade de reforçar-se a cidadania e conferir legitimidade democrática às decisões públicas por meio de procedimentos que favoreçam debates racionais.

Segundo Costa (2012, p. 306), essa concepção possui raízes principalmente no debate da filosofia política anglossaxã, que tem como foco o confronto de opiniões na esfera pública e que confere legitimidade para as decisões políticas. Assim, considera-se a deliberação um método para a tomada de decisão, formado a partir do livre debate racional entre cidadãos livres e equiparados buscando o consenso (KOZICKI, 2004, p. 45). Na correta leitura de Sen (2011, p. 358-360), a harmonização e o vínculo essencial entre democracia e justiça dá-se por meio da argumentação pública. Há, portanto, a consolidação dos valores de uma ampliação da democracia.

Um importante ponto a considerar na democracia deliberativa é que o estudo está mais focado na discussão propriamente dita, nos procedimentos argumentativos, do que na decisão (COSTA, 2012, p. 306). A democracia deliberativa baseia-se na crença dos benefícios da ampliação do jogo político e dos benefícios dos debates e discussões (CHEVALLIER, 2009, p. 225). A contínua relevância da teoria da democracia deliberativa ocorre com a evolução teórica existente pelas críticas e propostas realizadas por autoras como Nancy Fraser e Seyla Benhabib.

### **2.1.1. A deliberação na esfera pública: a visão de Nancy Fraser**

A obra de Nancy Fraser busca demonstrar que a concepção (burguesa) de esfera pública presente em Habermas (2003) não é a melhor opção teórica e política, a partir de críticas a quatro de seus pressupostos que resultariam em limitações democráticas. Além disso, Fraser também busca definir novos elementos de uma concepção de esfera pública que seja pós-burguesa.

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

A primeira premissa presente na concepção burguesa da esfera pública, criticada por Fraser, é a de que seria possível colocar a desigualdade entre parênteses nas deliberações públicas, ou seja, o imperativo de que sejam desconsideradas as diferenças na participação

política. Entretanto, a desigualdade acaba por limitar a desejável participação em igualdade de condições por grupos vulneráveis, tornando inadequada, assim, essa concepção. Outra questão também criticada é a omissão da esfera pública burguesa em relação às questões de gênero, que deveriam estar presentes nos debates públicos. A título de exemplo, as pesquisas demonstram a tendência de homens falarem mais, interromperem e ignorarem as intervenções das mulheres nos debates universitários (FRASER, 1999, p. 149-155).

Conforme aponta Brum (2018, p. 3272), a categoria “paridade participativa” elaborada por Fraser contribui para repensar-se o espaço público por meio de uma participação da sociedade de maneira mais efetiva, combatendo as desigualdades.

De acordo com a norma de paridade participativa, a justiça social exige arranjos que possibilitem que os membros da sociedade possam interagir na condição de pares. Isso se dá por meio da observância de duas condições: a primeira, objetiva, ocorre com a repartição dos recursos materiais a fim de conferir emancipação e liberdade de expressão aos sujeitos que participam. Assim, são afastadas as situações de dependência econômica e os níveis de desigualdade, que atrapalham a participação. A segunda condição é intersubjetiva e impõe padrões institucionalizados de valor cultural que garantam igualdade de reconhecimento e respeito aos participantes. Dessa maneira busca-se incluir a pluralidade, pois afasta os preceitos que menosprezam determinados grupos enquanto participantes (FRASER, 2003, p. 36)

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

A segunda premissa analisada e criticada por Fraser (1999, p. 156-161) é de que a propagação de públicos que competem seria um afastamento da democracia, de modo que uma esfera pública única supostamente seria vantajosa em comparação com uma esfera pública composta por diversos públicos. Fraser argumenta que a multiplicidade de públicos confere um ideal de participação mais adequado do que um único público totalizador. Em uma esfera pública única os grupos subordinados não possuiriam maneiras de realizar suas deliberações fora do alcance dos grupos dominantes. De outro lado, até mesmo em sociedades não estratificadas não se verifica motivos para eliminar a oportunidade de uma esfera pública pautada pela igualdade social e pela diversidade cultural. Em resumo, na linha de pensamento da autora, uma esfera pública conferida por multiplicidade de públicos é mais adequada do que uma esfera pública única.

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

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

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

Fraser (1999, p. 171) conclui que a concepção burguesa de esfera pública não é adequada, sendo necessária uma concepção pós-burguesa de esfera pública, com novas possibilidades democráticas que permitam conceber arranjos estruturais com públicos fortes e

fracos e com diferentes formas de conexão entre eles<sup>6</sup>. Em vista disso, na proposta de Fraser, diante dos pressupostos da democracia é possível extrair desses argumentos o impacto no desenvolvimento dos conselhos gestores. Em primeiro lugar, diante da premissa de que não é possível desconsiderar a desigualdade na esfera pública, abre-se espaço para a pluralidade. Com as diferentes formas de colonização na sociedade contemporânea, os conselhos permitem a expressão e a reflexão na esfera pública de diferentes grupos minoritários e vulneráveis, como nas questões de gênero.

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

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

### **2.1.2. A democracia deliberativa para Seyla Benhabib**

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

Benhabib (2007, p. 48-50) conceitua a democracia como um modelo de organização e exercício de poder nas instituições sociais, cujo fundamento é revelado no princípio segundo o qual as decisões públicas que visam ao bem-estar coletivo advêm de um procedimento público de deliberação aberta e racional, realizado entre pessoas igualmente equiparadas nos aspectos

---

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

político e moral. Com efeito, nesse modelo de democracia deliberativa a legitimidade e a racionalidade na tomada das decisões públicas têm como condição instituições estruturadas de tal forma que o bem comum venha da deliberação coletiva, em procedimentos pautados por critérios racionais e equitativos por pessoas livres e equiparadas.

Nesse procedimento, Benhabib (2007, p. 51) considera que são somente válidas as deliberações em que as regras do jogo sejam conferidas pela isonomia, de modo que todos podem debater. Além disso, deve haver a possibilidade de todos questionarem os aspectos que são objeto dos debates, bem como a oportunidade de todos pautarem argumentos sobre o procedimento e o modo como os debates realizar-se-ão. Esse modelo de democracia deliberativa não diz respeito a uma teoria prática, mas visa a traduzir princípios implícitos e a lógica das práticas democráticas, sendo os corpos deliberativos uma delas (BENHABIB, 2007, p. 75). De acordo com Benhabib (2007, p. 79), a racionalidade decorre da necessidade de ampliar-se as informações no debate, a manifestação de argumentos e as conclusões a serem debatidas e contestadas, em uma rede heterogênea de deliberações públicas.

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

Com efeito, da proposta da Benhabib é possível identificar uma conexão com o desenvolvimento dos conselhos gestores. Essa identificação pode ser feita com base na reflexão de que, para que haja legitimidade democrática na tomada de decisões, deve-se realizar uma deliberação coletiva (isto é, uma democracia deliberativa) ampliada entre os diversos grupos da sociedade civil, cujos debates ocorram pautados por critérios livres e racionais. O arranjo institucional dos conselhos favorece justamente essa esfera de deliberação pública. Nesse modelo de estruturação democrática, observa-se o cumprimento de alguns dos fundamentos elencados por Benhabib para a democracia deliberativa. Dentre eles estão a igualdade e a possibilidade de participação, argumentação e questionamento dos diferentes grupos da sociedade, inclusive acerca das pautas do debate e da implementação dos procedimentos. As iterações democráticas podem ser feitas de acordo com o respectivo poder normativo e de implementação das deliberações do conselho.

---

Vimos até aqui que em teoria os conselhos gestores enquadram-se como espaços deliberativos, apresentando-se como instrumentos de participação e deliberação pública e aproximando a sociedade civil e o Estado. Mas será que no Brasil esses órgãos têm cumprido essa função? É sobre isso que se trata a seguir.

### **3. OS CONSELHOS GESTORES NO BRASIL À LUZ DA PARTICIPAÇÃO E DA DELIBERAÇÃO DEMOCRÁTICA**

Os conselhos gestores são compostos por um conjunto de indivíduos que representam um colegiado ou um grupo comunitário estruturado de maneira equilibrada por servidores designados pelo Estado e membros representantes da sociedade civil. Tais órgãos são instrumentos de institucionalidade estatal que oferecem um espaço público para a participação popular e têm previsão na lei e no orçamento público. As reuniões são periódicas e têm como finalidade debater assuntos relacionados a políticas públicas, entendidas estas como conjuntos de programas ou ações adotadas pelos governos para garantir os direitos sustentados na Constituição. Os conselhos atuam nas políticas públicas exercendo diferentes funções (administrativas, normativas, de controle e de tomada de decisões) (BERCLAZ, 2013, p. 99-100).

Uma das críticas feitas aos conselhos gestores é a de que podem representar um engessamento na condução de suas atividades. Bordalo (2016, p. 240-241) contesta essa contraposição entre eficiência e colegialidade com o argumento de que uma decisão tomada com maior ponderação e mais profundidade tende a produzir melhores escolhas. Ademais, existem instrumentos que podem reduzir problemas nesse sentido, como a criação de órgãos internos para dar assistência ao colegiado, possibilidade de sessões extraordinárias, inclusões excepcionais de assuntos em pauta e a adoção de providências acautelatórias.

Os conselhos gestores de âmbito nacional que tratam de políticas públicas possuem características muito diferentes entre si, a começar pelo ato jurídico de instituição, que pode ser tanto por meio de lei criada via Congresso Nacional quanto por meio de decreto emanado do Presidente da República ou até mesmo por meio de portarias editadas pelos diversos ministérios. O desenho institucional de cada conselho e o nível de institucionalização não é uniforme, variando individualmente.

Esses espaços de participação da sociedade civil na formulação e no controle de políticas públicas junto ao Estado ganharam força com o processo de redemocratização do país. Nesse

sentido, a Constituição Federal de 1988 consagrou a gestão pública participativa em algumas áreas, como na saúde, na assistência social e nos direitos da criança e do adolescente (LIMA *et alii*, 2014, p. 7).

Assim, a Constituição Federal de 1988 favorece a criação de um poder descentralizado de participação da sociedade na tomada de decisões. Os conselhos gestores fazem parte de um contexto de conquistas sociais na ampliação da articulação plural na esfera pública, tendo como fundamento a importância da atuação popular na gestão estatal (RIBAS; MEZA, 2018, p. 49). Com efeito, os conselhos encontram-se no contexto da consagração do princípio da cidadania presente na Constituição de 1988 (GOHN, 2011, p. 88).

O escopo dos conselhos gestores é o da criação de uma arranjo institucional composto por representantes do poder público e também da sociedade civil, em uma estrutura de divisão de poder (RIBAS; MEZA, 2018, p. 50). Na organização administrativa o objetivo é possibilitar que a sociedade participe das escolhas da pauta da agenda política e da formulação e do controle de políticas públicas (LIMA *et alii*, 2014, p. 7).

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

Segundo o IBGE (2018, p. 98), o conselho *consultivo* tem como função opinar, propor ou sugerir medidas pertinentes a seu ramo de competência, enquanto o conselho *deliberativo* é o que possui o poder efetivo de decidir ações ou políticas de maneira participativa. É possível fazer a correlação dos conselhos meramente consultivos com noção de “público fraco”, ao passo que os conselhos deliberativos aproximam-se do conceito de “público forte”, de Nancy Fraser, conforme vimos anteriormente.

Também o controle social pode ser exercido por meio dos conselhos gestores, de maneira a legitimar a atuação do Estado (GOMES, 2003, p. 33-34). O IBGE (2018, p. 98) compreende o conselho fiscalizador como aquele que controla as ações e a gestão de recursos.

Em relação à paridade na composição entre os conselheiros da sociedade civil e do Estado, segundo Gohn (2011, p. 96-97), deve-se levar em conta as condições de participação,

além da divisão numérica. Os conselheiros do poder público estão atuando durante expediente remunerado, possuem melhor infraestrutura e acesso às informações, enquanto os representantes das entidades da sociedade civil organizada frequentemente atuam de maneira fragmentada e sem articulação com outros conselhos. O estudo pormenorizado sobre os conselhos gestores permite uma compreensão mais detalhada e concreta dessas realidades: é do que trataremos a seguir, com base em estudos que analisam o potencial de participação e de deliberação popular desses órgãos.

### 3.1. Os conselhos gestores são espaços públicos efetivos de participação e deliberação?

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

O estudo realizado por Lemos (2020) tratou da Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (CNAPO), um conselho gestor criado para conferir espaço a outros atores sociais do meio rural, além dos interesses hegemônicos do agronegócio. Essa comissão perdeu espaço diante da crise política e econômica que levou ao *impeachment* de Dilma Rousseff em 2016 e à ascensão do governo Michel Temer (2016-2018). Apesar de manter a comissão formalmente, o governo desestruturou a participação e a efetividade das decisões. Esse projeto de desestruturação foi seguido pelo governo Bolsonaro a partir de 2019, o que levou ao fim desse conselho. É importante destacar que nessa comissão as decisões eram baseadas na deliberação argumentativa na busca pelo consenso (LEMOS, 2020, p. 79-167).

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

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

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

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

Devemos citar também o estudo feito pelo IPEA (2012) e intitulado *O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente na visão de seus conselheiros*. Utilizando-se de entrevistas com os próprios conselheiros, constatou-se que, entre outros pontos fortes, esse conselho (o Conanda) era percebido pelos entrevistados como promotor da participação e da fiscalização em um espaço de debate e deliberação de políticas públicas. Assim, considerou-se que esse conselho cumpria um relevante papel democrático no incentivo da participação e no fortalecimento do controle social de políticas públicas (IPEA, 2012, p. 48-51).

É possível observar essas características no estudo de Pimenta (2010), intitulado *Políticas feministas e os feminismos na política: o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (1985-2005)*, no qual se destacou que esse conselho (CNDM), nos anos finais estudados, articulou-se com movimentos sociais feministas e passou a ter ampla competência organizativa

e de mobilização do Estado. A conclusão extraída foi de que o CNDM tornara-se espaço ampliado de debates e do repensar políticas públicas de gênero (PIMENTA, 2010, p. 185).

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

Já conforme Aidar (2016), os conselhos gestores potencializam a participação da sociedade civil. O seu estudo de caso sobre o Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção de Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (CNDC-LGBT) mostrou que a revisão do regimento interno permitiu a participação de mais entidades sociais. Apesar da falta de comunicação entre conselheiros e o exíguo tempo de efetiva deliberação, esse Conselho promoveu oportunidades para o diálogo entre os representantes e a as diversas esferas do poder Legislativo e do Executivo (AIDAR, 2016, p. 227-228).

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

De acordo com os apontamentos teóricos por Nancy Fraser, observa-se que a atuação dos conselhos gestores possibilita à sociedade repensar as pautas a serem deliberadas e fomenta a ampla participação de diferentes grupos nas deliberações que abrangem, por exemplo, questões de gênero; os conselhos também oferecem a possibilidade discursiva de influenciar a opinião pública. A sistematização das categorias de “públicos fortes” e “públicos fracos” realizadas por Fraser é útil ao permitir esquadrihar a efetivação das decisões tomadas no âmbito desses órgãos. Os conselhos gestores existentes representam um novo fundamento para

as relações entre Estado e sociedade civil, com contornos participativos, deliberativos e de controle. Por outro lado, à luz das contribuições de Seyla Benhabib é possível identificar que a legitimidade democrática das decisões públicas estão vinculadas a um modelo de deliberação coletiva.

Portanto, o debate existente no âmbito dos conselhos gestores corrobora o avanço da qualidade democrática das decisões tomadas. Assim, as deliberações realizadas nesses órgãos pelos diferentes grupos favorece a democracia deliberativa. Seguindo um ponto favorável para esse modelo proposto por Benhabib, há mesmo menção da possibilidade de a sociedade civil deliberar acerca das pautas no interior dos colegiados, como houve no caso do estudo sobre a Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (CNAPO).

#### **4. UMA LEITURA DOS CONSELHOS GESTORES À LUZ DA TEORIA CRÍTICA DO DIREITO**

Segundo Wolkmer (2008), a teoria crítica no Direito apresenta-se como uma reflexão teórico-prática que contesta o que está institucionalizado na prática jurídica e oferece distintas alternativas não coercitivas e libertadoras da prática jurídica. Em vista disso, a doutrina do pluralismo jurídico é uma vertente da teoria crítica no Direito ao reconhecer a existência de um Direito não oficial e que nasce das práticas sociais. Problemas como a morosidade da justiça e o acesso à ordem legal têm como solução a construção de um modelo jurídico pluralista, uma nova ética jurídica que atenda as necessidades de segmentos sociais de diferentes realidades (culturais, políticas, econômicas) criando uma realidade jurídica normativa diferenciada.

Nomes como Jesús de la Torre Rangel, Oscar Correias Rangel, Germam Palacio, Carlos Cárcova, Luís Fernando Coelho, Luís Alberto Warat, Antônio Carlos Wolkmer e Manuel Antônio Hespanha são alguns dos teóricos da doutrina do pluralismo jurídico. De modo genérico, a aproximação teórica entre esses fundadores do pluralismo jurídico é que eles reconhecem a existência de distintas ordens jurídicas no Direito além daquela oriunda do Estado e que também têm a capacidade de normatizar as relações sociais. Ou seja, a doutrina do pluralismo jurídico assevera que há um Direito paralelo que decorre das práticas sociais, de modo que o Estado não possui o monopólio da produção normativa (CARVALHO, 2013, p. 16). O fenômeno jurídico não é visto como um sistema unitário estatal, mas, sim, por meio das práticas sociais dispersas em diferentes espaços sociais.

A noção de distintos direitos existentes em uma sociedade não ocorreu com o pós-modernismo. Hespanha (2005, p. 502-503) menciona o período da colonização europeia e os estudos sobre as práticas jurídicas dos povos colonizados para que estes regulassem-se a partir de suas tradições com a supervisão do poder colonial. Posteriormente, com a independência formal das colônias, houve a formação de novos estados nacionais com arranjos institucionais e jurídicos baseados no Estado europeu a partir da teoria da modernização, o que significou um reducionismo da pluralidade dos processos de evolução.

Diante do quadro de conflitos da modernidade, Wolkmer (2007, p. 103-104) advoga que haja o deslocamento do fenômeno jurídico de um ambiente individualista e patrimonialista para o reconhecimento de uma produção normativa difusa, participativa e multidisciplinar.

De um contexto de desigualdades e crise de representação política decorre o debate sobre alternativas que surjam dos debates e práticas sociais e voltadas para o respeito às necessidades humanas e à justiça social. Nesse sentido, o pluralismo jurídico comunitário-participativo visa a estabelecer uma nova legitimidade baseada no consenso social (WOLKMER, 2013, p. 41-44). Parte-se da crítica ao monopólio do Estado na produção do Direito, isto é, o monismo jurídico, pelo qual o Estado é quem legitima e centraliza o processo de produção normativa. Como crítica a esse contexto decorrem as teses do pluralismo jurídico, que examinam o contexto da incapacidade do tradicional monismo em solucionar os problemas da sociedade, na medida em que estão vinculados a modelos conservadores que não possibilitam a emancipação social (CARVALHO, 2013, p. 14-16).

Wolkmer (2007, p. 96-98) busca repensar o significado da legitimidade e da legalidade no marco do pluralismo jurídico. A atitude tradicional no Direito é a equiparação desses conceitos ou mesmo o privilégio dado à legalidade em relação à legitimidade. A legitimidade adotada pelo pluralismo jurídico substitui o panorama fundado na legalidade tecnoformal para basear-se em um consenso comunitário. Desse modo, a legitimidade passa a dar-se de maneira horizontal, democrática e plural, com a ação de novos atores sociais na participação e no reconhecimento de suas causas.

No pluralismo jurídico há a ação de novos sujeitos como, por exemplo, movimentos sociais e organizações não governamentais, que são atores com potencial para a luta política e a produção de novos direitos. A criação de direitos não está restrita às instituições estatais e aos órgãos representativos; ela é ampla, a partir de diferentes núcleos, “num permanente e dialético processo de descentralização e recriação de direitos” (WOLKMER, 2007, p. 102). Vale registrar que o reconhecimento do pluralismo jurídico não significa que haverá a perda da importância do Direito estatal. Na leitura que Carvalho (2013, p. 24) faz de Boaventura de

Sousa Santos, com o pluralismo do Direito que decorre das instituições tradicionais há a tendência de haver maior legitimidade democrática em seu processo constitutivo. Nesse mesmo sentido vai Rubio (2013, p. 60), que observa com base em Wolkmer que esse fenômeno não é contrário ao Direito estatal, mas uma proposta elaborada a partir da insuficiência observada em sociedades periféricas.

Em síntese, a doutrina do pluralismo comunitário-participativo dá-se a partir de dois fundamentos: o primeiro é a *efetividade material*, que é basicamente o surgimento de novos sujeitos coletivos e as necessidades humanas fundamentais estimuladas pela ação desses movimentos. O segundo fundamento é o da *efetividade formal*, que diz respeito ao rearranjo e ao alargamento do espaço público por meio de uma política democrática, descentralizadora e participativa, e à constituição de uma epistemologia da alteridade (empatia) e à formação de técnicas de emancipação (CARVALHO, 2013, p. 28-29).

A partir do pluralismo jurídico, Berclaz (2003, p. 10) aponta que os conselhos gestores são “fontes produtoras de juridicidade derivada da ação de novos sujeitos coletivos, capazes de sinalizar as necessidades humanas fundamentais para o reordenamento do espaço político, a partir de perspectiva descentralizada pautada na alteridade”. Assim, Berclaz compreende que os conselhos são fontes legítimas de juridicidade, capazes de constituir direitos alternativos e de colocar limitações aos poderes do poder Executivo.

Wolkmer (2018, p. 223) afirma que um formato legítimo de participação e deliberação democrática é o do sistema de conselhos. Segundo o autor, a estruturação dos conselhos pode permitir-lhes fazer parte de um desenho institucional e político pluralista e descentralizado, que privilegia uma gestão compartilhada em diferentes níveis e grupos. Ademais, Wolkmer (2018, p. 224) defende a necessidade de legitimar o espaço público em um processo participativo e plural de uma democracia direta, como é o caso dos conselhos.

Berclaz (2013, p. 260-261) afirma que os conselhos gestores justamente se enquadram em um contexto do princípio (consagrado na Constituição) da democracia participativa e deliberativa. Para a identificação dos efeitos jurídicos das decisões tomadas no âmbito dos conselhos é necessária a viabilização da ação participativa comunitária na deliberação das políticas públicas e que assim sirvam para o interesse social.

A partir do sentido dado aos conselhos gestores, Berclaz (2013, p. 261) busca identificar esses instrumentos como expressões do pluralismo jurídico, evidenciando que a juridicidade pode ser construída a partir das práticas sociais. A legitimidade do movimento do pluralismo jurídico em relação aos conselhos dá-se na medida em que se observa que o Direito não surge somente das instituições oficiais ou tradicionais do Estado na definição das políticas públicas,

mas também é verificada – mesmo que de maneira indireta – nos espaços em que há a participação, deliberação e controle da sociedade (BERCLAZ, 2013, p. 276).

Confere-se o alicerce material e formal do pluralismo jurídico aos conselhos gestores, por um lado, devido a eles serem compostos por novos atores coletivos responsáveis pela deliberação das necessidades da sociedade; por outro lado, porque os conselhos são pautados pela ideia de repensar a esfera pública a partir da participação, da pluralidade e da descentralização que limita o poder Executivo. A análise sobre o papel dos conselhos a partir da doutrina do pluralismo jurídico sugere que eles funcionam como uma esfera pública institucionalizada para deliberações caracterizadas como atos administrativos qualificados de caráter especial e que as decisões ali tomadas devem limitar o poder Executivo, mesmo a partir da possibilidade de atuação do poder Judiciário (BERCLAZ, 2013, p. 303-304).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste artigo foi refletir sobre o papel dos conselhos gestores a partir de alguns pressupostos teóricos pertinentes à teoria crítica da democracia e do Direito. O argumento aqui posto é que, à luz das teorias críticas da democracia e do Direito, a redução da participação social nos conselhos e até mesmo a sua extinção – como buscado pelo governo Bolsonaro por meio dos decretos n. 9.759/2019, n. 9.806/2019 e n. 10.003/2019, além de pela Medida Provisória n. 870/2019 (convertida na Lei n. 13.844/2019) – corrobora para um colapso do potencial democrático desses instrumentos.

A teoria crítica da democracia prega a criação de canais alternativos de participação e de deliberação popular além dos mecanismos puramente eleitorais. A vertente da democracia deliberativa com destaque para os postulados teóricos de Nancy Fraser (1999) e Seyla Benhabib (2007) revela o papel crucial dos conselhos gestores no processo de aproximação da sociedade com o Estado.

De acordo com os aportes teóricos de Nancy Fraser observamos que os conselhos gestores colocam-se como um espaço institucionalizado para a expressão da pluralidade social, apresentando-se como um lócus de debate que contempla diferentes discursos sobre um mesmo tema e está acessível a diferentes públicos. Essas características dos conselhos são reforçadas pela análise em torno do modelo democrático de Seyla Benhabib. Para que haja legitimidade democrática na tomada de decisões, dever-se-á priorizar um modelo deliberação coletiva: nesse quesito os conselhos mostram-se entidades promissoras, conforme os resultados apresentados

pela literatura pertinente na análise dos conselhos como instrumentos necessários para a realização da aproximação da sociedade com o Estado.

Assim, quando se afirma na Exposição de Motivos do Decreto n. 9.759/2019 a intenção de reduzir os grupos de pressão, a percepção é que se está claramente reduzindo o potencial deliberativo e de legitimidade democrática conferida por meio da busca do consenso nos debates do campo político.

Os conselhos gestores operam na estrutura institucionalizada do Estado e por meio de seus membros procura-se participar da construção das decisões estatais e fiscalizá-las frente aos poderes políticos. A partir dessa consideração, quando se reduz unilateralmente esses meios e instrumentos de participação, percebe-se uma intenção de monopolizar a tomada de decisões da agenda do governo, em prejuízo da democracia deliberativa e de uma gestão administrativa consensual. Com efeito, na prática há um enfraquecimento dos canais e processos decisórios dos conselhos gestores por meio de ações de caráter arbitrário e que violam o espírito de participação social preconizado pela Constituição Federal de 1988.

Essa conclusão é corroborada pela decisão do Supremo Tribunal Federal no julgamento definitivo da ADPF n. 622 em março de 2021, referente às alterações realizadas pelo governo Bolsonaro na composição e no funcionamento do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) por meio do Decreto n. 10.003/2019. A Suprema Corte adotou no julgamento a tese de que “É inconstitucional [a] norma que, a pretexto de regulamentar, dificulta a participação da sociedade civil em conselhos deliberativos” (BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2019a).

A aproximação da doutrina do pluralismo jurídico em relação aos conselhos gestores verifica-se na medida em que se observa que a definição das políticas públicas não surge somente das instituições oficiais ou tradicionais do Estado. Os conselhos nacionais, segundo Berclaz (2013), atuam como uma esfera pública institucionalizada para deliberações qualificadas como atos administrativos e que devem restringir o poder Executivo, provocando se necessário a atuação do poder Judiciário.

Portanto, quando o governo Bolsonaro iniciou o cerceamento da participação social nos conselhos gestores nacionais e até mesmo a sua extinção por meio de decretos, tais atos corrompem a possibilidade de uma concepção plural na formulação de políticas públicas, na tomada de decisões e no controle social, assim extinguindo o viés de uma democracia participativa e deliberativa.

## REFERÊNCIAS

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

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

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

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

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

**BOBBIO**, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

**BOHMAN**, James. *Public Deliberation: Pluralism, Complexity, and Democracy*. Cambridge: MIT, 2000.

**BORDALO**, Rodrigo. *Os órgãos colegiados no Direito Administrativo brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2016.

**BRASIL**. Decreto n. 9.759, de 11 de abril de 2019. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, edição extra, p. 5, 11 abr. 2019a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm). Acesso em: 9 mar. 2021.

**BRASIL**. Decreto n. 9.784, de 7 de maio de 2019. Declara a revogação, para fins do disposto no art. 16 da Lei Complementar n. 95, de 26 de fevereiro de 1998, e no art. 9º do Decreto n. 9.759, de 11 de abril de 2019, de decretos normativos. *Diário Oficial da União*, Brasília, p. 3, 8 maio 2019b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9784.htm). Acesso em: 12 fev. 2021.

**BRASIL**. Decreto n. 9.806, de 28 de maio de 2019. Altera o Decreto n. 99.274, de 6 de junho de 1990, para dispor sobre a composição e o funcionamento do Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama. *Diário Oficial da União*, Brasília, p. 1, 29 maio 2019c. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D9806.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9806.htm). Acesso em: 9 mar. 2021

**BRASIL.** Decreto n. 10.003, de 4 de setembro de 2019. Altera o Decreto n. 9.579, de 22 de novembro de 2018, para dispor sobre o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. *Diário Oficial da União*, Brasília, p. 5, 5 set. 2019d. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D10003.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10003.htm). Acesso em: 9 mar. 2021.

**BRASIL.** Lei n. 13.844, de 18 de junho de 2019. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios; altera as Leis n. 13.334, de 13 de setembro de 2016, 9.069, de 29 de junho de 1995, 11.457, de 16 de março de 2007, 9.984, de 17 de julho de 2000, 9.433, de 8 de janeiro de 1997, 8.001, de 13 de março de 1990, 11.952, de 25 de junho de 2009, 10.559, de 13 de novembro de 2002, 11.440, de 29 de dezembro de 2006, 9.613, de 3 de março de 1998, 11.473, de 10 de maio de 2007, e 13.346, de 10 de outubro de 2016; e revoga dispositivos das Leis nos 10.233, de 5 de junho de 2001, e 11.284, de 2 de março de 2006, e a Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017. *Diário Oficial da União*, Brasília, p. 4, 18 jun. 2019e. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/Lei/L13844.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Lei/L13844.htm). Acesso em: 9 mar. 2021.

**BRASIL.** Medida Provisória n. 870, de 1º de janeiro de 2019. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. *Diário Oficial da União*, Brasília, edição especial, p. 1, 1º jan. 2019f. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv870.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv870.htm). Acesso em: 9 mar. 2021.

**BRASIL.** Casa Civil da Presidência da República. *Exposição de motivos n. 19/CC/PR, de 11 de abril de 2019*. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2019. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/Exm/Exm-Dec-9759-19.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Exm/Exm-Dec-9759-19.pdf). Acesso em: 9 mar. 2021.

**BRASIL.** Secretaria Geral da Presidência da República. *Mensagem n. 254, de 18 de junho de 2019*. Brasília: Secretaria Geral da Presidência da República, 2019. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/Msg/VEP/VEP-254.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Msg/VEP/VEP-254.htm). Acesso em: 9 mar. 2021.

**BRASIL.** Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 622*. Relator: Ministro Roberto Barroso. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2019a. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5774611>. Acesso em: 9 mar. 2021.

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

**BRUM,** Amanda Netto. A resignificação da democracia diante da(s) crise(s) do Estado: um novo caminho frente à racionalidade neoliberal. *Quaestio Iuris*, Rio de Janeiro, v. 11, n. 4, p.

3259-3278, nov. 2018. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.12957/rqi.2018.33084>. Acesso em: 05 dez. 2020.

**CARDOSO JR.,** José Celso. Sumário analítico. In: CARDOSO JR., José Celso. (coord.). *Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas*. V. 3. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2010. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/Livro\\_BrasilDesenvEN\\_Vol03.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/Livro_BrasilDesenvEN_Vol03.pdf). Acesso em: 28 jul. 2020.

**CARVALHO,** Lucas Borges de. Caminhos (e descaminhos) do pluralismo jurídico no Brasil. In: WOLKMER, Antonio Carlos; VERAS NETO, Francisco Q.; LIXA, Ivone M. (orgs.). *Pluralismo jurídico: novos caminhos da contemporaneidade*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

**CHAGAS,** Ana Maria de Resende; **SILVA,** Frederico Augusto Barbosa; **ARAÚJO,** Herton Ellery; **CUIABANO,** Simone Maciel. *A política de assistência e a participação social: o caso do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS)*. Brasília: Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas, 2003. (Texto para discussão, n. 1005.) Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2696/1/TD\\_1005.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2696/1/TD_1005.pdf). Acesso em: 28 jul. 2020.

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

**CORDEIRO,** Isabela de Deus; **BUSSINGUER,** Elda Coelho de Azevedo. A democracia participativa à luz da Constituição de 1988: para uma aproximação entre o direito de liberdade, em Philip Petit, e o retorno à ágora, em Zigmunt Bauman. *Quaestio Iuris*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, p. 127-148, fev. 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.12957/rqi.2017.22457>. Acesso em: 5 dez. 2020.

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

**DAHL,** R. *Sobre a democracia*. Brasília, UNB, 2001

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

**FRASER,** Nancy. Repensando la esfera pública: una contribución a la crítica de la democracia actualmente existente. *Ecuador Debate*, Quito, n. 46, p. 139-174, abr. 1999. Disponível em: <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/5760/1/RFLACSO-ED46-08-Fraser.pdf>. Acesso em: 8 jun. 2020.

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

**GOHN,** Maria da Glória. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011. (Coleção Questões da Nossa Época, v. 32.)

**GOMES**, Eduardo Granha Magalhães. *Conselhos gestores de políticas públicas: democracia, controle social e instituições*. 110 f. Dissertação (Mestrado). Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2003.

**HABERMAS**, Jürgen. Further Reflections on the Public Sphere. In: CALHOUN, Craig. (ed.). *Habermas and the Public Sphere*. Cambridge: MIT, 1992.

**HABERMAS**, Jürgen. *Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

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

**HESPANHA**, António Manuel. *Cultura jurídica europeia: síntese de um milênio*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2005.

**IBGE**. *Pesquisa de informações básicas municipais: perfil dos municípios brasileiros*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2018. Disponível em: [https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com\\_media/ibge/arquivos/496bb4fbf305cca806aa167aa4f6dc8.pdf](https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_media/ibge/arquivos/496bb4fbf305cca806aa167aa4f6dc8.pdf). Acesso em 28. jul. 2020.

**IPEA**. *O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente na visão de seus conselheiros*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2012. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7688/1/RP\\_O%20Conselho\\_2012.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7688/1/RP_O%20Conselho_2012.pdf). Acesso em: 28 jul. 2020.

**KELSEN**, Hans. *A democracia*. 2. ed. São Paulo: M. Fontes, 2000.

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

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

**LIMA**, Paula Pompeu Fiuza; **ALENCAR**, Joana Luiza Oliveira; **RIBEIRO**, Uriella Coelho; **CRUXÊN**, Isadora Araújo; **SOUZA**, Clóvis Henrique Leite. *Conselhos nacionais: elementos constitutivos para sua institucionalização*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2014. (Texto para Discussão, n. 1951.) Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/td\\_1951.pdf](https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/td_1951.pdf). Acesso em: 28.07.2020.

**LOPEZ**, Felix; **PIRES**, Roberto Rocha. Instituições participativas e políticas públicas no Brasil: características e evolução nas últimas duas décadas. In: CARDOSO JR., José Celso. (coord.). *Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas*. V. 3. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2010. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/Livro\\_BrasilDesenvEN\\_Vol03.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/Livro_BrasilDesenvEN_Vol03.pdf). Acesso em: 28 jul. 2020.

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

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

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

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

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

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

**RUBIO**, David Sánchez. Pluralismo jurídico e emancipação social. In: WOLKMER, Antonio Carlos; VERAS NETO, Francisco Q.; LIXA, Ivone M. (orgs.). *Pluralismo jurídico: novos caminhos da contemporaneidade*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

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

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

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

**SILVA**, Thalita Vitoria Castelo Branco Nunes. *O Conselho Nacional de Direitos Humanos como instrumento de fortalecimento da democracia no Brasil (2009/2012)*. 315 f. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2015.

**WEBER**, Max. *Ensaio de Sociologia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

**WOLKMER**, Antonio Carlos. Pluralismo, justiça e legitimidade dos novos direitos. *Revista Sequência*, Florianópolis, n. 54, p. 95-106, jul. 2007. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/download/15069/13736/0>. Acesso em: 20 jun. 2020.

**WOLKMER**, Antonio Carlos. *Introdução ao pensamento jurídico crítico*. São Paulo: Saraiva, 2008.

---

**WOLKMER**, Antonio Carlos. Pluralismo jurídico: um espaço de resistência na construção de direitos humanos. *In*: WOLKMER, Antonio Carlos; VERAS NETO, Francisco Q.; LIXA, Ivone M. (orgs.). *Pluralismo jurídico: novos caminhos da contemporaneidade*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

**WOLKMER**, Antonio Carlos. *Pluralismo jurídico: fundamentos de una nueva cultura del Derecho*. 2. ed. Traducción y estudio preliminar de David Sanchés Rubio. Madrid: Dykinson, 2018.

**Trabalho recebido em 22 de março de 2021**

**Aceito em 07 de abril de 2021**