

# A erosão da participação social institucionalizada em tempos de crise da democracia liberal: a reformulação do Conselho Nacional de Combate à Discriminação<sup>1</sup>

*The erosion of social institutionalized participation in times of liberal democracy's crisis: the reformulation of National Council for Combating Discrimination*

Marcos Felipe Lopes de Almeida\*

*Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora – MG, Brasil*

Waleska Marcy Rosa\*\*

*Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora – MG, Brasil*

## 1. Introdução

A teoria democrática contempla uma série de estudos que indicam a existência de múltiplos modelos de democracia. Cada um dá ênfase a determinado aspecto que considera essencial para que uma prática possa ser qualificada como democrática.

A partir disso, aponta-se a existência de uma concepção hegemônica, representada pelo modelo liberal-representativo, que enxerga a democracia como um processo de escolha de líderes por meio de eleições. Em

---

\* Mestrando em Direito e Inovação pela Universidade Federal de Juiz de Fora. Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. E-mail: marcosfl.almeida@gmail.com.

\*\* Doutora em Direito pela Universidade Gama Filho. Mestre em Direito Público pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Professora Associada da Faculdade de Direito e do Mestrado em Direito e Inovação da Universidade Federal de Juiz de Fora. E-mail: waleska.ufjf@gmail.com.

1 O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

contraposição, foram elaboradas abordagens contra-hegemônicas, cujos principais exemplos são os modelos participativo e deliberativo. Apesar de possuírem diferenças, tais modelos reconhecem que o paradigma liberal-representativo reduz a participação às eleições, adota uma visão reducionista da política e retira os elementos comunicativos dela.

Atualmente, discute-se a intensificação da perda de legitimidade do modelo liberal-representativo, culminando na sua crise. A razão para isso se assenta na formação de uma classe política profissionalizada, de modo que os governantes não representam mais os governados. Tal percepção foi acentuada pela recessão econômica iniciada em 2008, visto que diversos governos optaram por proteger agentes responsáveis pela crise econômico-financeira em detrimento dos cidadãos, que passaram a sofrer com o desemprego e a retração de serviços públicos.

A perda de legitimidade ficou nítida com os processos eleitorais mais recentes ao redor do mundo, em que os partidos e lideranças tradicionais perderam espaço para nomes que, até então, não possuíam grande expressividade<sup>2</sup>. No Brasil, a vitória de Jair Bolsonaro no pleito para Presidente da República é referida como uma das expressões da crise da democracia liberal-representativa.

Os grandes impactos gerados por essa crise se dão, especialmente, em razão da existência de uma concepção hegemônica de democracia, de maneira que outras expressões foram silenciadas ao longo do tempo. Dessa forma, destaca-se a necessidade de promover espaços participativos, que complementam o modelo liberal e têm potencial para revitalizá-lo.

Recentemente, as instituições participativas ganharam destaque no debate político brasileiro, em virtude da publicação do Decreto Federal nº 9759, de 11 de abril de 2019, que extinguiu diversos órgãos colegiados em nível federal e estabeleceu diretrizes para a criação de novos, o que inclui conselhos, comitês e comissões. É necessário enfatizar o papel exercido, principalmente, pelos conselhos, que funcionam como espaço para a construção coletiva de políticas públicas, por meio da atuação conjunta do governo e da sociedade civil.

Uma análise mais refinada dos efeitos da extinção dos conselhos requer investigar, de forma detalhada, a nova configuração recebida por algum Conselho Nacional após a publicação do Decreto nº 9759/2019.

---

2 CASTELLS, 2018.

Em virtude disso, optou-se por analisar, neste artigo, o Conselho Nacional de Combate à Discriminação (CNCD), pois foi o primeiro Conselho a passar por uma reformulação completa, com a publicação do Decreto nº 9883/2019.

Nesse sentido, formulam-se as seguintes perguntas de pesquisa: partindo do pressuposto de que atualmente há uma crise da democracia liberal, como isso pode impactar nos espaços que promovem democracia contra-hegemônica? Especificamente sobre a reformulação do CNCD promovida pelo atual governo brasileiro, quais as diferenças entre o novo desenho institucional e o anterior?

A hipótese reside no fato de que a erosão democrática cedeu lugar para o autoritarismo, de modo que a partilha de poder com espaços participativos se tornaria incompatível. No caso do CNCD, tendo em vista o cenário de extinção de órgãos colegiados, pode-se esperar uma redução do seu potencial participativo, por meio do novo desenho institucional.

Assim, o objetivo geral é investigar a reformulação do Conselho Nacional de Combate à Discriminação no cenário de crise da democracia liberal. Como objetivos específicos, elencam-se: analisar o Decreto nº 9759/2019 e sua exposição de motivos; e comparar os desenhos institucionais do CNCD antes e depois do Decreto nº 9883/2019.

Para atingir referidos objetivos, a metodologia consiste em estudo de caso do Conselho Nacional de Combate à Discriminação. Além da revisão bibliográfica, empreende-se a análise documental dos Decretos Federais nº 9759/2019, 7388/2010 e 9883/2019. Com esse método, busca-se compreender: com o primeiro Decreto, os motivos e os contornos da extinção dos órgãos colegiados federais; com os outros dois Decretos, os desenhos institucionais do CNCD.

A justificativa deste trabalho está na necessidade de investigar e promover os espaços democráticos que fogem aos tradicionais esquemas representativos, de modo a proporcionar uma diversidade dentro da própria democracia. Além disso, busca acompanhar as diversas mudanças sofridas pelo sistema político atual.

O texto se estrutura em três seções, além da introdução e da conclusão. Na primeira, abordam-se os modelos democráticos de maior ressonância nos âmbitos acadêmico e político, bem como os contornos da atual crise da democracia liberal-representativa e sua articulação com as iniciativas participativas. Já na seção seguinte, são apresentados os conselhos gesto-

res de políticas públicas como espaços participativos contra-hegemônicos, além dos impactos que sofreram com o Decreto nº 9759/2019. Por fim, na última seção, é dado enfoque às configurações atual e anterior do Conselho Nacional de Combate à Discriminação, com o intuito de compreender melhor como os órgãos colegiados têm sido reformulados.

## 2. Os modelos democráticos em um contexto de crise da concepção liberal-representativa

No campo da teoria democrática, costuma-se afirmar que a noção genérica de democracia não é suficiente para evidenciar quais elementos estão presentes para que dada prática seja considerada democrática. Nesse sentido, faz-se necessária a utilização de um qualificador, de modo a complementar e especificar a qual modelo de democracia se faz referência.

Assim, a respeito dos modelos democráticos, Luis Felipe Miguel<sup>3</sup> considera a dicotomia entre democracia representativa e direta como a principal forma de classificação, porém é inevitável a utilização de esquemas representativos nas sociedades contemporâneas. A partir disso, dentro do campo da democracia representativa, o autor pontua cinco correntes que possuem maior ressonância no debate acadêmico e político. São elas: 1) a democracia liberal-pluralista: é a mais recorrente nos sistemas políticos ocidentais, pautando-se em um conjunto de liberdades cidadãos, competição eleitoral livre e multiplicidade de grupos de pressão, cabendo aos cidadãos comuns a escolha do governo; 2) a democracia deliberativa: fundamenta-se na tomada de decisões políticas a partir de ampla discussão, na qual todos tenham condições de participar em condições de igualdade, apresentando argumentos racionais até o alcance de um consenso; 3) o republicanismo cívico: prega a revalorização da ação na polis e do sentimento de comunidade, por isso algumas vertentes desembocam no comunitarismo, que rivaliza com o individualismo típico da tradição liberal; 4) a democracia participativa: parte do pressuposto de que a participação no período eleitoral não é suficiente para promover a qualificação cidadã, fazendo-se necessária a ampliação dos espaços de decisão coletiva na vida cotidiana, a partir da conjugação de mecanismos representativos com a participação popular na base; 5) o multiculturalismo: também chamado de

---

3 2005.

política da diferença, entende que as características distintivas dos diversos grupos existentes em uma sociedade são irreduzíveis a uma identidade única, considerando até mesmo grupos como sujeitos de direitos.

Durante o século XX, o primeiro modelo – que também pode ser chamado de liberal-representativo – se consagrou como hegemônico, dividindo-se em duas abordagens: o elitismo competitivo; e o pluralismo competitivo. A primeira abordagem teve como principal defensor Joseph Schumpeter<sup>4</sup>, que apontou a democracia como um método de seleção de líderes, isto é, seria um mero arranjo institucional em que um indivíduo adquiriria poder a partir de uma luta competitiva pelos votos do eleitor. Assim, a participação da população estaria restrita às eleições para formação dos governos. A segunda abordagem possui Robert Dahl<sup>5</sup> como referência, que reconhece a existência de uma realidade plural com diversos interesses. Desse modo, grupos são organizados e competem entre si, funcionando como intermediários entre a elite política e a população em geral. Portanto, há uma redistribuição da influência entre diversos centros de poder, contudo o processo eleitoral competitivo ainda mantém a centralidade<sup>6</sup>.

Há duas razões explicativas para a conquista da hegemonia do modelo liberal-pluralista, sendo uma de caráter acadêmico e outra de caráter político. A primeira se refere ao desenvolvimento da sociologia política, de modo que foram buscadas análises realistas e descritivas da democracia, cujos resultados apontaram a ilusão da visão clássica do homem democrático. A segunda razão se relaciona com a ocorrência dos Estados totalitários, uma vez que esses se valiam de grandes manifestações populares, assim a ideia de participação foi associada com o totalitarismo, de forma que a apatia política passou a ser vista como positiva<sup>7</sup>.

Partindo de uma perspectiva crítica, Jacques Rancière<sup>8</sup> afirma que o sistema representativo não foi inventado para amenizar o impacto do crescimento das populações. Na verdade, trata-se de uma forma oligárquica, uma representação por parte de minorias que têm títulos para se ocuparem dos negócios comuns. A eleição seria somente a expressão de

---

4 1961.

5 1989.

6 ALCÂNTARA, 2014.

7 GASPARDO, 2018.

8 2014.

um consentimento pedido por um poder superior. O autor pontua que, originalmente, a representação era o oposto de democracia, visto que esta significa que “as formas jurídico-políticas das constituições e das leis de Estado não repousam jamais sobre uma única e mesma lógica”<sup>9</sup>. Por sua vez, a democracia representativa – segundo o autor, seria mais exato chamar de sistema parlamentar ou de regime constitucional pluralista – é uma forma mista de funcionamento do Estado, com fundamento inicial no privilégio das elites naturais, sendo desviada aos poucos de sua função pelas lutas democráticas.

No final do século XX, os modelos de democracia participativa e deliberativa passaram a receber maior atenção, tendo em vista a crise de legitimidade da democracia liberal-pluralista. Por isso, tais modelos passaram a ser considerados contra-hegemônicos, baseando-se em três principais críticas: 1) a exclusão da participação em momentos diversos do processo eleitoral e da barganha entre grupos; 2) visão instrumental e reducionista da política; 3) esvaziamento dos elementos comunicativos da política<sup>10</sup>.

Para os adeptos da corrente participativa, como Carole Pateman<sup>11</sup> e Crawford Macpherson<sup>12</sup>, a democracia vai além de um sistema político, sendo, na verdade, um tipo de sociedade. Defendem a participação como um bem em si mesmo, capaz de reduzir desigualdades sociais, de modo que sua expansão deveria se dar também para novos campos, como a família e a escola<sup>13</sup>.

O modelo deliberativo, por sua vez, enfatiza a expressão pública de valores e o intercâmbio de razões por meio de um processo dialético e crítico. Privilegia-se, então, uma lógica discursiva apta a construir um entendimento. Como defensores de tal perspectiva, são apontados Jürgen Habermas<sup>14</sup>, James Bohman<sup>15</sup> e Joshua Cohen<sup>16</sup>.

---

9 RANCIÈRE, 2014, p. 71.

10 ALCÂNTARA, 2014.

11 1992.

12 1978.

13 SILVA, 2015.

14 1995.

15 1996.

16 1997.

Reconhece-se a existência de diferenças entre as concepções contra-hegemônicas, todavia, para fins deste trabalho, não serão desenvolvidas. O fato de terem a defesa de maior participação popular como denominador comum é suficiente para a análise que se pretende empreender.

Atualmente, vive-se a intensificação da perda de legitimidade da democracia liberal, o que ocasiona a crise de tal paradigma. De acordo com Manuel Castells<sup>17</sup>, essa crise se manifesta pelo sentimento majoritário de que os governantes não representam os governados. A expectativa era de que tal insatisfação pudesse ser resolvida com novas eleições, contudo houve a formação de uma classe política, que se profissionalizou e se transformou em um grupo com interesses em comum.

Essa crise está diretamente associada ao processo de globalização, pois impactou as economias nacionais e limitou a capacidade dos Estados de responder, em seu âmbito, a problemas de origem global, como crises financeiras, violações aos direitos humanos, mudanças climáticas e terrorismo. A articulação institucional entre Estados, que tem a União Europeia como maior exemplo, serviu de resposta à globalização, porém houve um distanciamento da nação em relação ao seu respectivo Estado. A recessão econômica iniciada em 2008 trouxe à tona tais problemas, visto que as medidas estatais de contenção da crise foram determinantes. Verificou-se uma proteção de especuladores e fraudadores, enquanto os cidadãos em geral tiveram que lidar com desemprego e reduções de serviços públicos<sup>18</sup>. Assim, a recessão econômica instigou políticas de austeridade direcionadas à generalidade da população em detrimento de formas de provisão social, de modo que esse momento do neoliberalismo foi marcado por tendências fortemente autoritárias<sup>19</sup>.

As subseqüentes eleições ao redor do mundo evidenciaram a crise democrática: as pessoas eleitas ou com maior expressividade negavam formas partidárias existentes e alteraram de forma profunda a ordem política nacional e mundial, como é o caso de Donald Trump nos Estados Unidos da América e de Emmanuel Macron e Marine Le Pen na França. O Brexit também é uma manifestação desse processo<sup>20</sup>.

---

17 2018.

18 CASTELLS, 2018.

19 SAAD-FILHO; BOFFO, 2020.

20 CASTELLS, 2018.

Principalmente com enfoque na realidade estadunidense, mas com considerações que podem ser replicadas para outros países, Steven Levitsky e Daniel Ziblatt<sup>21</sup> consideram que a eleição de Donald Trump acelerou o processo de erosão democrática, inclinando-se para o autoritarismo, pois violou duas regras que são fundamentais para o funcionamento da democracia: a tolerância mútua e a reserva institucional. A primeira pode ser resumida pela disposição dos políticos de concordarem em discordar, de modo que os rivais sejam reconhecidos como legítimos, com direito igual de existir, competir pelo poder e governar. A segunda regra se refere ao ato de evitar ações que, apesar de respeitarem a letra da lei, violam o seu espírito, isto é, há necessidade de atuação comedida, com autocontrole.

No Brasil, a vitória eleitoral de Jair Bolsonaro no pleito para Presidente da República também é apontada como uma expressão da crise da democracia liberal. Nesse sentido, Sérgio Abranches<sup>22</sup> evidencia o caráter disruptivo das eleições gerais brasileiras de 2018, pois encerraram o ciclo político que marcou o presidencialismo de coalizão nos últimos 25 anos, bem como aceleraram o processo de realinhamento partidário. Verificou-se uma mudança no equilíbrio de forças entre os partidos e uma troca radical do poder governamental, que passou da esquerda tradicional para a direita ultraconservadora. No plano do Poder Legislativo, houve redução do tamanho médio das bancadas da Câmara e aumento da fragmentação partidária no Congresso Nacional.

A eleição de Bolsonaro representou a consolidação do neoliberalismo autoritário. Sua campanha foi organizada em torno de quatro temas. Primeiro, o cenário de corrupção, em que ele se intitulava como um agente externo a esse sistema político corrompido. Segundo, a defesa de valores morais conservadores, com ataques aos movimentos sociais e à esquerda política. Terceiro, a segurança pública e acesso mais fácil a armas de fogo. Por fim, o quarto tema foi o programa econômico neoliberal, pautado na redução da burocracia e do Estado marcado pela corrupção, acompanhado do ataque a direitos de indígenas e do afrouxamento de restrições ao extrativismo que, segundo ele, limitavam o progresso econômico<sup>23</sup>.

---

21 2018.

22 2019.

23 SAAD-FILHO; BOFFO, 2020.

A crise da democracia liberal gera expressivos impactos, pois, como Leonardo Avritzer e Boaventura de Sousa Santos<sup>24</sup> afirmam, houve perda de demodiversidade, entendida como a coexistência pacífica ou conflituosa de diversos modelos e práticas democráticas. A concepção hegemônica foi considerada única e universal, com isso a sua perda de legitimidade demanda a remodelação do quadro político e social. Iniciativas participativas, que se pautam nos modelos contra-hegemônicos de democracia, surgem como complementos capazes de suprir deficiências do sistema liberal-representativo.

No mesmo sentido, Nadia Urbinati aponta que representação e participação não são formas alternativas de democracia, pois, na verdade, são correlatas, que constituem o *continuum* da ação política nas democracias modernas. A autora coloca o representante como intermediário capaz de ampliar o debate político para além de instituições governamentais, assim as decisões políticas são submetidas ao povo. Com isso, a sociedade não pode ser um espaço silencioso<sup>25</sup>.

No que tange às instituições participativas, de acordo com Leonardo Avritzer<sup>26</sup>, existem três formas de constituição: o desenho participativo de baixo para cima; a ratificação pública; e a partilha de poder. No Brasil, o autor identifica cada arranjo com uma iniciativa participativa, respectivamente: os orçamentos participativos; os planos diretores municipais; e os conselhos gestores de políticas públicas.

Com relação ao orçamento participativo, a institucionalidade é criada de baixo para cima, tendo em vista a livre entrada de qualquer cidadão no processo participativo e, na sequência, a eleição de delegados e conselheiros. No arranjo de ratificação pública, os atores da sociedade civil não integram o processo decisório, mas são chamados para referendá-lo publicamente, sendo a discussão do plano diretor de Salvador um exemplo representativo dessa organização<sup>27</sup>.

Quanto ao arranjo de partilha de poder, caracteriza-se pela constituição de um espaço em que atores estatais e da sociedade civil participam simultaneamente. As diferenças mais marcantes desse modelo, em relação

---

24 2002.

25 URBINATI, 2010.

26 2008.

27 AVRITZER, 2008.

aos outros dois, são: a possibilidade de sanção em caso de não instauração desse processo participativo e o fato de não incorporar um número amplo de agentes sociais.

Recentemente, os conselhos gestores de políticas públicas ganharam espaço no debate político brasileiro, em razão do decreto federal nº 9759, de 11 de abril de 2019, que extinguiu diversos colegiados no âmbito da administração pública federal. Tal diploma normativo, expedido pelo Poder Executivo, implicou na extinção e subsequente reformulação ou não de diversos Conselhos Nacionais.

Nesse sentido, faz-se necessária a análise do texto do referido decreto, bem como da sua exposição de motivos, com o intuito de compreender as razões de tal medida. Antes disso, é essencial que sejam tecidas algumas considerações a respeito do funcionamento dos conselhos em geral.

### 3. Os conselhos de políticas públicas como experiência contra-hegemônica

Os conselhos gestores de políticas públicas são instrumentos de expressão, representação e participação, sendo exemplos de constituição de esferas públicas não estatais<sup>28</sup>. Referidos espaços são compostos por uma pluralidade de entidades, cujos interesses podem ser até antagônicos. Assim, cabe ao Estado coordená-los com o objetivo de formular as políticas públicas a serem implementadas por ele.

No plano jurídico-institucional brasileiro, a Constituição Federal de 1988 contemplou a participação da comunidade na formulação de políticas públicas concretizadoras de direitos fundamentais, com ênfase nos direitos de segunda dimensão, quais sejam: saúde (art. 198, inciso III); assistência social (art. 204, inciso II); e educação (art. 206, inciso VI).

Desse modo, os conselhos brasileiros podem assumir diversas configurações. Com relação à sua abrangência, podem ser nacionais, estaduais ou municipais, sendo que os últimos são os que mais se aproximam da efetiva participação popular, tendo em vista que possuem maior proximidade com os cidadãos e podem ser instituídos conforme a demanda e peculiaridades de cada local.

---

28 GOHN, 2011.

Com relação às suas funções, comumente podem ser: deliberativos; ou consultivos. Quanto ao primeiro tipo, reconhece-se um campo de ação autônomo, visto que tem competência para tomar decisões. Em contrapartida, aos conselhos com funções consultivas incumbe apenas a emissão de recomendações, sem caráter vinculante, ao Poder Público. Contudo, Marcos Perez<sup>29</sup> pontua que, de forma geral, a legislação brasileira não prevê conselhos unicamente deliberativos ou exclusivamente consultivos. Na verdade, há uma combinação das duas funções dentro do desenho de cada conselho. Em alguns casos, atribuem-se também as funções normativa, relativa à elaboração de normas, e fiscalizadora, referente ao acompanhamento da execução das políticas públicas.

No que tange à forma de composição, existem as seguintes possibilidades: participação majoritária do Poder Público; participação paritária, isto é, mesmo número de participantes do Poder Público e da sociedade civil; e participação majoritária da sociedade civil. Pontua-se que, mesmo em caso de participação minoritária, o Poder Público possui melhores condições de aprovação de suas propostas, em virtude da sua estrutura técnica e poder de convencimento. Consequentemente, quanto menor a participação desse segmento nos conselhos, maior a aproximação do ideal participativo<sup>30</sup>.

Outro ponto de discussão no momento de construção dos conselhos é o modo de escolha de representantes da sociedade civil. Elencam-se cinco situações: 1) escolha incondicionada pelo chefe do Poder Executivo, ministros ou secretários; 2) indicação da sociedade, porém com escolha a cargo do Poder Executivo; 3) escolha pelo Poder Executivo a ser referendada pelo Poder Legislativo; 4) eleição direta pela sociedade civil; 5) composição de listas, em processo eleitoral direto ou indireto, com escolha final atribuída ao Poder Executivo<sup>31</sup>.

No âmbito federal, em 23 de maio de 2014, foi editado o Decreto nº 8243, que instituiu a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS), com o objetivo de fortalecer e articular instâncias democráticas de atuação e de diálogo entre a administração pública federal e a sociedade civil. Dentre suas diretrizes gerais, previstas no art. 3º, destaca-se a seguinte: “II - complementariedade,

---

29 2009.

30 PEREZ, 2009.

31 PEREZ, 2009.

transversalidade e integração entre mecanismos e instâncias da democracia representativa, participativa e direta”<sup>32</sup>.

Referido decreto reconheceu a importância da participação social na formulação, execução e acompanhamento das políticas públicas, elencando os conselhos, comissões, conferências e audiências públicas como mecanismos aptos a concretizarem essa participação. Contudo, esse diploma normativo foi revogado em 2019, pelo anteriormente mencionado Decreto nº 9759.

Em linhas gerais, o Decreto nº 9759/2019 extinguiu, a partir de 28 de junho de 2019, conselhos, comissões, comitês e outros órgãos colegiados, instituídos por decretos, atos normativos inferiores a decretos ou atos de outro colegiado. Antes, estavam englobados também os colegiados mencionados em leis que não indicavam suas competências ou os membros, porém isso foi excluído pelo Decreto nº 9812, de 30 de maio de 2019, que alterou a redação do Decreto nº 9759/2019. Verifica-se que o texto sequer elenca de forma taxativa quais seriam extintos, apenas se limita a uma definição genérica e demanda o envio, até 28 de maio de 2019, por parte de órgãos e entidades da administração pública, de uma lista dos colegiados a que se vinculam.

Além da extinção, o Decreto previu condições para criação de novos colegiados, com destaque para duas que impactam diretamente o caráter dialógico e plural dos espaços participativos: a priorização de reuniões por videoconferência quando os membros estiverem em entes federativos diferentes e a limitação, a princípio, a sete membros, o que pode ser flexibilizado mediante justificativa.

A exposição de motivos do Decreto nº 9759/2019 fornece elementos para a melhor compreensão das razões dessa extinção em massa. Primeiramente, classifica como grave o excesso de colegiados, já que, em virtude disso, não foi possível realizar um levantamento confiável da quantidade existente. Em segundo, apontou-se a necessidade de uma racionalização administrativa, de modo a reduzir a produção de normas e os gastos de homem/hora com agentes públicos que integravam tais colegiados. Por fim, foi destacada a necessidade de preservação da legitimidade dos representantes políticos eleitos, nesse sentido:

---

32 BRASIL, 2014.

Grupos de pressão, tanto internos quanto externos à administração, que se utilizam de colegiados com composição e modo de ação direcionado, para tentar emplacar pleitos que não estão conforme a linha das autoridades eleitas democraticamente.

Quanto ao último ponto, cumpre destacar inclusão na proposta da **revogação** do Decreto nº 8.2143 (sic), de 2014, que institui a *Política Nacional de Participação Social PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS, e dá outras providências*. Esse ato, utilizando de linguagem deliberadamente imprecisa, visa estimular a criação e o fortalecimento de colegiados integrados por grupos políticos específicos para se contrapor ao poder das autoridades eleitas tanto para o Executivo quanto para o Legislativo<sup>33</sup>.

Imputa-se, então, culpa aos colegiados por adotarem posições que divergem das autoridades eleitas. Assim, os membros são vistos como adversários, ignorando-se a diversidade, que é essencial para a prática democrática. Nesse sentido, cria-se rivalidade entre as instituições participativas e os representantes eleitos, de modo que os modelos democráticos são tidos como antagonônicos.

O Decreto nº 9759/2019 já foi questionado judicialmente, perante o Supremo Tribunal Federal, a partir da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6121, ajuizada pelo Partido dos Trabalhadores. Na decisão liminar – ou seja, provisória – já proferida, o entendimento majoritário foi de que o Presidente só poderia extinguir colegiados criados por decretos, não sendo possível para aqueles que decorrem de lei. Por outro lado, alguns ministros defenderam a suspensão integral do decreto, tendo em vista a violação do princípio da participação popular.

Destaca-se que, durante as sessões de julgamento, a Advocacia-Geral da União, ao defender a constitucionalidade do Decreto nº 9759/2019, informou que existem 2593 (dois mil, quinhentos e noventa e três) colegiados ativos e inativos atualmente na Administração Pública e que, à época do julgamento ocorrido em 12 de junho de 2019, a Casa Civil já havia recebido pedidos de manutenção de mais de 300 (trezentos) colegiados<sup>34</sup>.

Conforme se extrai das informações apresentadas até aqui, o Decreto nº 9759/2019 expôs tensões existentes entre a democracia liberal-repre-

---

33 BRASIL, 2019b, grifos no original.

34 BRASIL, 2019c.

sentativa e iniciativas pautadas na participação popular. O Decreto busca fortalecer os esquemas representativos em detrimento da participação de organizações da sociedade civil, alegando que essas atrapalham a atuação dos representantes eleitos. Assim, a partilha do poder proporcionada por instituições participativas foi limitada, uma vez que foi apontada a necessidade de concentração nos representantes. Ainda que os colegiados continuem existindo, a sua reformulação não permitiria que a dinâmica participativa atual fosse mantida, já que foram estabelecidas limitações que impedem a pluralidade dos órgãos, por fixar um número máximo de participantes, e dificultam o contato direto entre os membros, já que as reuniões por videoconferência foram priorizadas.

No entanto, a limitação de possibilidades de participação institucional não implica desaparecimento, no âmbito da sociedade, de interesses divergentes e seus conflitos decorrentes. Na verdade, trata-se de uma ilusão autoritária, pois o enfrentamento de problemas estruturais da sociedade brasileira só será possível com mais participação<sup>35</sup>.

Logo após a extinção de colegiados, alguns foram criados com uma nova configuração. Com relação aos conselhos, ora objeto deste trabalho, o primeiro deles foi o Conselho Nacional de Combate à Discriminação – Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (CNCD – LGBT), anteriormente regulamentado pelo Decreto nº 7388, de 9 de dezembro de 2010, cuja revogação se deu pelo Decreto nº 9883, de 27 de junho de 2019.

O Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) sofreu modificações anteriores às do CNCD – LGBT, por meio do Decreto nº 9806, de 28 de maio de 2019. No entanto, em razão de o CONAMA estar previsto e parcialmente regulamentado na Lei nº 6938, de 31 de agosto de 1981, as alterações sofridas não foram tão drásticas, as quais se limitaram à composição do órgão e às formas de escolha e eleição dos membros. Apesar de fornecer substrato para as discussões que se pretendem a seguir, a reformulação do CONAMA foi mais pontual e menos estrutural do que a promovida no CNCD – LGBT. Com base nisso, na próxima seção será dado enfoque à configuração anterior e à atual deste conselho.

---

35 TEIXEIRA; BEZERRA; SILVA, 2019.

#### 4. A reformulação do Conselho Nacional de Combate à Discriminação em perspectiva

Neste trabalho, optou-se pelo estudo de caso da reformulação do Conselho Nacional de Combate à Discriminação, considerando o contexto de crise da democracia liberal. De acordo com Máira Machado<sup>36</sup>, o estudo de caso é uma estratégia metodológica que trata da construção de um objeto empírico específico e definido, capaz de revelar aspectos sobre determinada problemática que não poderiam ser alcançados por outras estratégias. No mesmo sentido, Robert K. Yin<sup>37</sup> afirma que o estudo de caso é indicado para investigar a ocorrência de um fenômeno contemporâneo inserido em um contexto da vida real, sendo que os limites entre eles não são bem definidos.

Decidiu-se avaliar o desenho institucional do Conselho, pois, a partir dele, pode-se “antever as possibilidades inclusivas geradas para os atores sociais e políticos no interior desses espaços”<sup>38</sup>. Assim, Claudia Faria e Uriella Ribeiro<sup>39</sup> destacam que os documentos aptos para definir o desenho institucional são: as leis de criação e de alteração dos conselhos, bem como seus regimentos internos. Tendo em vista que ainda não foi elaborado regimento oficial para a nova configuração do CNCD, o mais adequado é tratar apenas dos diplomas normativos, quais sejam, o Decreto Federal nº 7388/2010 e o Decreto Federal nº 9883/2019.

Considerando que o estudo recairá sobre documentos, torna-se pertinente mencionar que será empregada a técnica de análise documental. A respeito dessa, André Cellard<sup>40</sup> postula que o encadeamento de ligações entre a problemática formulada e as diversas observações extraídas do documento possibilitam a produção de explicações plausíveis e de uma interpretação coerente, bem como reconstruir um aspecto qualquer de uma dada sociedade, neste ou naquele momento.

O Decreto nº 7388, de 9 de dezembro de 2010, transformou o Conselho Nacional de Combate à Discriminação, que antes dava ênfase às questões étnico-raciais, em um espaço para discussão das políticas públicas em

---

36 2017.

37 2001.

38 CUNHA et al., 2011, p. 307.

39 2011.

40 2008.

prol da população LGBT. A conformação anterior do órgão era regulamentada pelo Decreto nº 5397, de 22 de março de 2005. O CNCD-LGBT foi definido como um órgão colegiado, de natureza consultiva e deliberativa, vinculado à Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, sendo que, desde 2010, sua finalidade era “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”<sup>41</sup>.

Com relação à sua composição, havia 30 (trinta) representantes titulares e igual número de suplentes, distribuídos paritariamente da seguinte forma: 15 (quinze) representantes titulares do Poder Público Federal, lotados nos órgãos elencados no art. 3º, inciso I, do Decreto nº 7388/2010, contemplando Ministérios e Secretarias; e 15 (quinze) representantes titulares da sociedade civil, indicados por entidades sem fins lucrativos, selecionadas mediante processo seletivo público, entre aquelas voltadas à promoção e à defesa de direitos da população LGBT, integrantes da comunidade científica que desenvolvem pesquisas sobre tal grupo, entidades representativas dos trabalhadores ou de classe. O mandato dos conselheiros era de dois anos, sendo permitida uma recondução. Havia, ainda, a possibilidade de que representantes do Ministério Público Federal, do Ministério Público do Trabalho, da Magistratura Federal e da Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados participassem das reuniões, sendo um para cada órgão, sem direito a voto. Ademais, facultava-se a possibilidade de criação de câmaras técnicas e de grupos de trabalho para estudo e elaboração de propostas sobre temas específicos.

Quanto à presidência e vice-presidência, a eleição era anual e deveria alternar entre representantes do Poder Público e da sociedade civil. Para o primeiro mandato, foi determinado que a presidência seria exercida por representante do Poder Público e a vice-presidência pela sociedade civil, sendo a alternância aplicável às gestões subsequentes. Destaca-se a importância da presidência na atuação do Conselho, tendo em vista que cabe ao seu ocupante convocar as reuniões e proferir voto de qualidade em decisões com empate.

A Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República exercia a função de Secretaria Executiva do CNCD-LGBT, de modo que a ela cabia

41 BRASIL, 2010.

dar publicidade às resoluções elaboradas pelo Conselho, bem como prestar apoio técnico e administrativo para execução dos trabalhos. Além disso, os recursos financeiros disponibilizados para o CNCD-LGBT eram consignados ao orçamento de tal Secretaria.

Por fim, a respeito do regimento interno, a sua aprovação seria feita pelo próprio Conselho com voto de, no mínimo, dois terços dos conselheiros votantes, em reunião especialmente convocada para este fim. Até a aprovação, a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República deveria expedir, por meio de portaria, regimento interno provisório. Ressalta-se que os regimentos internos fornecem contornos mais específicos sobre o funcionamento dos conselhos, uma vez que a norma que os cria é genérica.

Acerca da atuação do CNCD-LGBT, Cleyton Feitosa<sup>42</sup> pontua a elaboração de normativas que regulam e orientam o serviço público a atender as demandas da população LGBT, o que denota o exercício de uma função das instituições tipicamente representativas.

Outro dado relevante é o alto grau de institucionalização alcançado pelo CNCD-LGBT, conforme proposta de Paula Lima *et al.*<sup>43</sup>. Nesse sentido, a institucionalização é “um processo de consolidação e formalização das regras, e de inserção na burocracia estatal, que fortalece a estrutura dos conselhos e sua capacidade de execução, sem comprometer sua relativa autonomia”<sup>44</sup>. Para mensurá-la, são elencadas três dimensões de análise, que possuem subdivisões: 1) reconhecimento formal pelo Estado: a) tipo de ato normativo de criação ou regulamentação; b) caráter decisório (deliberativo ou consultivo); c) existência de política vinculada; 2) recursos disponíveis para tomada de decisão: a) secretaria executiva; b) comissões temáticas; 3) aprendizado acumulado: a) tempo de criação; b) periodicidade das reuniões; c) realização de conferência; d) número de edições de conferência.

Com base em tais elementos, chegou-se à conclusão de que o índice de institucionalização do CNCD-LGBT era de 7,13, sendo que a média dos Conselhos Nacionais era de 6,61. Os maiores índices eram dos Conselhos Nacionais de Saúde e de Assistência Social, empatados com 9,50, enquanto o menor era do Conselho Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil, com 2,63. Logo, percebe-se que o CNCD-LGBT possuía um elevado grau

---

42 2017.

43 2014.

44 LIMA *et al.*, 2014, p. 11.

de institucionalização, o que possivelmente foi impactado negativamente pela revogação do Decreto nº 7388/2010.

O Decreto nº 9883/2019 aprovou um novo Conselho Nacional de Combate à Discriminação (CNCD), que rompe com a orientação seguida pelo CNCD-LGBT, pois, em nenhum momento, há menção à população LGBT no texto. Assim, verifica-se que o Conselho deixou de se dedicar a um grupo específico, passando a cuidar, genericamente, da “proteção dos direitos de indivíduos e grupos sociais afetados por discriminação e intolerância”<sup>45</sup>.

Outra modificação relevante é a exclusão do caráter deliberativo do Conselho, de modo que passa a exercer apenas atividades de “consulta, assessoramento, estudo, articulação e colaboração do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos as questões relativas à proteção dos direitos de indivíduos e grupos sociais afetados por discriminação e intolerância”<sup>46</sup>.

Houve, também, mudanças significativas na sua composição, que passou de trinta membros titulares e mesmo número de suplentes para sete titulares e seis suplentes, com a seguinte configuração: 1) Secretário Nacional de Proteção Global do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH), que será o Presidente e não possui suplente; 2) representante do MMFDH, que assumirá a coordenação; 3) representante da Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres do MMFDH; 4) representante da Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial do MMFDH; 5) três representantes da sociedade civil. Percebe-se, novamente, um rompimento com o modelo anterior, visto que não há paridade entre o Poder Público, que possui quatro representantes, e a sociedade civil, que possui três representantes. Também é possível perceber que os membros do Poder Público estão concentrados em apenas um Ministério, ignorando o diálogo interministerial necessário para a construção de políticas públicas. Além disso, a presidência do CNCD passou a ser exercida exclusivamente pelo Secretário Nacional de Proteção Global – exceto na presença do Ministro de Estado da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, a quem caberá a presidência quando estiver presente, sem direito a voto –, impossibilitando a sua alternância com a sociedade civil. Verifica-se, portanto, uma primazia do Poder Público em detrimento da sociedade civil. Ademais, a Secretaria Executiva passou a ser exercida

---

45 BRASIL, 2019a.

46 BRASIL, 2019a.

pela Secretaria Nacional de Proteção Global, sem quaisquer menções à vinculação orçamentária.

As reuniões ordinárias se tornaram trimestrais. Anteriormente, a periodicidade não estava definida no Decreto nº 7388/2010, mas foi fixada bimestralmente pelo regimento interno do CNCD-LGBT. Foi flexibilizada a realização presencial das reuniões, de modo que aqueles que estiverem fora do Distrito Federal deverão participar por meio de videoconferência. Essa virtualização das reuniões afeta em especial a sociedade civil, uma vez que, provavelmente, os representantes do Poder Público residirão no Distrito Federal, tendo em vista a sua lotação no MMFDH. Destaca-se que, para as reuniões do CNCD-LGBT, garantia-se o pagamento de diárias e passagens para que os membros pudessem participar.

A forma de escolha dos representantes da sociedade civil se manteve: indicados por entidades sem fins lucrativos, com atuação no combate à discriminação, à intolerância e à violência, selecionadas por meio de processo seletivo público, com mandato de dois anos. Houve manutenção da possibilidade de criação de grupos de trabalho para estudos e elaboração de propostas a respeito de temas específicos, contudo com limitações: até cinco membros, duração não superior a um ano e no máximo três grupos operando simultaneamente.

Por fim, quanto ao regimento interno, exige-se que o CNCD submeta à aprovação do Ministro de Estado da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, sendo que este editará um regimento provisório até que o definitivo seja aprovado.

Com o objetivo de organizar e sistematizar a reformulação do CNCD, o desenho institucional segundo Decreto nº 7388/2010 e o reformulado de acordo com Decreto nº 9883/2019 estão condensados no quadro 1 a seguir.

#### QUADRO 1 – Comparativo entre os desenhos institucionais do CNCD, conforme Decreto nº 7388/2010 e Decreto nº 9883/2019

	Decreto nº 7388/2010	Decreto nº 9883/2019
<b>Público-alvo/ temática</b>	Defesa dos direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais – LGBT	Proteção dos direitos de indivíduos e grupos sociais afetados por discriminação e intolerância
<b>Natureza</b>	Deliberativa e consultiva	Consultiva

	Decreto nº 7388/2010	Decreto nº 9883/2019
<b>Total de membros</b>	30 titulares e 30 suplentes	7 titulares e 6 suplentes
<b>Paridade entre segmentos</b>	Sim, 15 representantes do Poder Público de diversos ministérios e secretarias do governo federal e 15 representantes da sociedade civil	Não, 4 representantes do Poder Público que integram o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos e 3 representantes da sociedade civil
<b>Escolha de representantes da sociedade civil</b>	Indicação por entidades sem fins lucrativos, mediante processo seletivo público	Indicação por entidades sem fins lucrativos, mediante processo seletivo público
<b>Presidência e vice-presidência</b>	Eleição anual com alternância entre representantes do Poder Público e da sociedade civil	Presidência exercida pelo Secretário Nacional de Proteção Global do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, sem menção à vice-presidência
<b>Secretaria executiva</b>	Exercida pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, com recursos financeiros para o CNCD consignados a ela	Exercida pela Secretaria Nacional de Proteção Global, sem quaisquer menções à vinculação orçamentária
<b>Regimento interno</b>	Aprovação feita pelo próprio Conselho com voto de, no mínimo, dois terços dos conselheiros votantes	Deve ser submetido à aprovação do Ministro de Estado da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos
<b>Câmaras técnicas e grupos de trabalho</b>	Podem ser constituídos para estudo e elaboração de propostas sobre temas específicos, por meio de ato prevendo seus objetivos, composição e prazo para conclusão dos trabalhos	Podem ser constituídos para estudos e elaboração de propostas a respeito de temas específicos, contudo com limitações: até cinco membros, duração não superior a um ano e no máximo três grupos operando simultaneamente.
<b>Reuniões</b>	Bimestrais e presenciais, de acordo com Regimento Interno, com o pagamento de diárias e passagens para membros	Trimestrais e presenciais para membros que se encontrarem no Distrito Federal, enquanto membros que se encontrem em outros entes federativos participarão da reunião por meio de videoconferência.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Conforme é possível perceber, foram empreendidas alterações significativas na estrutura do CNCD, não se limitando a questões pontuais que geralmente são feitas para adequar os conselhos a novas iniciativas e grupos que surgem na sociedade. A mudança de direcionamento do Conselho, que não se dedica mais à população LGBT, representa uma tentativa de enfraquecimento da luta por direitos para um grupo discriminado e inferiorizado, cujas pautas têm recebido resistência por parte de Jair Bolsonaro durante toda sua trajetória política<sup>47</sup>. Ainda assim, o Conselho assumiu um enfoque generalista, visto que diversos grupos afetados por discriminação e intolerância passaram a ser abarcados, o que vai na contramão de um número reduzido de representantes da sociedade civil, pois, dessa forma, nem todos os grupos serão contemplados. Aliado a isso, há um protagonismo do Poder Público, de maneira que a sociedade civil fica impedida de pleitear demandas que possuem resistência governamental. A exigência de maioria absoluta para aprovação de medidas a serem tomadas pelo CNCD reforça o desequilíbrio entre Poder Público e sociedade civil, já que se espera que os representantes daquele tenham opiniões alinhadas, assim conseguirão decidir em nome do Conselho mesmo sem a concordância dos representantes dessa.

Conforme apontado por Eleonora Cunha<sup>48</sup>, a “democratização da gestão estatal, expressa na introdução do direito de participação da sociedade civil na formulação e no controle de diversas políticas públicas” é uma inovação que produz alterações profundas no próprio Estado. Assim, há descontinuidade da administração meramente burocrática e conduzida somente pelos gestores públicos. Logo, pode-se afirmar que a razão de ser dos conselhos reside na participação da sociedade civil, pois ela é a responsável pela reconfiguração institucional, de modo que negar ou limitar a atuação desse grupo implicaria numa contradição com os propósitos das instituições participativas.

No mesmo sentido do que já foi apontado a respeito do Decreto nº 9759/2019, a nova configuração do CNCD obstaculiza a participação social em diversos momentos na atuação do Conselho. Com isso, a partilha de poder com a sociedade civil é limitada, já que há ocupação maior por parte dos membros do Conselho que foram indicados ou possuem relação com

---

47 IRINEU, 2019.

48 2010, p. 93.

os governantes eleitos. Desse modo, adota-se uma visão de que as iniciativas participativas são antagônicas ao modelo de democracia representativa. Há uma inefetividade em potencial do CNCD, visto que, possivelmente, haverá primazia das intenções dos governantes, por meio da atuação dos membros que são representantes do Poder Público no Conselho, enquanto a sociedade civil servirá de instrumento para dar legitimidade às decisões tomadas em nome do colegiado.

Ressalta-se que o CNCD-LGBT também possuía falhas, especialmente quando se analisava a sua atuação prática, conforme detectado por Adriana Marques<sup>49</sup>. Identificou-se que o CNCD-LGBT enfrentava dificuldades para a concretização de leis e políticas públicas, de modo que questões institucionais e políticas bloqueavam a realização plena de suas capacidades. Outras tensões, especialmente relativas às identidades e disputas por legitimidade, também foram registradas por Bruna Irineu<sup>50</sup>. Desse modo, o objetivo do presente artigo não foi idealizar a configuração anterior do Conselho, mas compará-la com a atual para aferir qual detém um potencial mais participativo do ponto de vista do seu desenho institucional.

## 5. Conclusão

A hegemonia da democracia liberal-representativa levou ao apagamento de experiências democráticas diferenciadas, pautadas na participação, que poderiam complementar os esquemas representativos. Assim, pode-se dizer que houve perda da demodiversidade. Com isso, a redução de legitimidade e subsequente crise do modelo hegemônico demandam uma renovação do campo democrático, o que poderia ser feito por meio do incentivo às iniciativas participativas.

No contexto brasileiro, a extinção de órgãos colegiados no nível federal aponta para o sentido contrário de tal alternativa, visto que se reforçam as instituições e os agentes representativos, de modo que o Estado deixa de partilhar poder para, no caso dos conselhos, formular políticas públicas em conjunto com a sociedade civil. Ainda que alguns conselhos sejam mantidos ou criados, as novas configurações deverão seguir ditames que reduzem o caráter dialógico e plural de tais instituições, pois, com base na busca por

---

49 2016.

50 2016.

racionalização administrativa, delimitou-se o número máximo de membros e foi dificultado o contato direto entre eles na ocasião das reuniões.

Especificamente quanto ao Conselho Nacional de Combate à Discriminação, sua nova configuração indica uma ruptura brusca em relação à conformação anterior do Conselho. As mudanças contemplam desde uma mudança de foco, visto que agora não se dedica mais à população LGBT, assumindo um enfoque generalista para grupos afetados por discriminação e intolerância, até um desequilíbrio entre a sociedade civil e o Poder Público dentro do Conselho. As razões de existência das instituições participativas são desvirtuadas, pois o seu grande diferencial está na abertura para participação da sociedade civil, desviando-se de uma administração meramente burocrática e conduzida apenas por gestores públicos.

Portanto, é possível extrair que, não necessariamente, a perda de legitimidade da democracia liberal-representativa conduzirá a um processo de abertura às diversidades democráticas. Pelo contrário, verifica-se, atualmente, maior concentração de poder combinada com a percepção dos membros de espaços participativos como adversários e empecilhos para a atuação das autoridades eleitas. Destaca-se que a presente pesquisa abordou elementos normativos, sendo que, no plano fático, o elemento participativo pode se revelar com maior presença. Em virtude disso, há necessidade de desenvolvimento de estudos dedicados à dinâmica prática do Conselho, quando a sua nova configuração alcançar maior consolidação.

## Referências

- ABRANCHES, Sérgio. Polarização radicalizada e ruptura eleitoral. In: ABRANCHES, Sérgio et al. (org.). *Democracia em risco? 22 ensaios sobre o Brasil hoje*. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.
- ALCÂNTARA, Pedro Henrique Generino de. *Participação e deliberação: um estudo sobre duas teorias alternativas da democracia*. 2014. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2014.
- AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, jun. 2008. <https://doi.org/10.1590/S0104-62762008000100002>.

- BOHMAN, James. *Public deliberation*. Cambridge: MIT Press, 1996.
- BRASIL. *Decreto n. 7388, de 9 de dezembro de 2010*. [2010]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7388.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7388.htm). Acesso em: 02 set. 2019.
- BRASIL. *Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014*. [2014]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm). Acesso em: 31 ago. 2019.
- BRASIL. *Decreto nº 9.833, de 27 de junho de 2019*. [2019a]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9883.htm#art13](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9883.htm#art13). Acesso em: 31 ago. 2019.
- BRASIL. *Exposição de motivos do Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019*. [2019b]. 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: 31 ago. 2019.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *STF inicia julgamento de ação contra extinção por decreto de conselhos federais da administração pública*. 12 jun. 2019c.
- CASTELLS, Manuel. *Ruptura: a crise da democracia liberal*. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.
- CELLARD, André. A análise documental. In: POUPART, Jean et al (org.). *A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. Petrópolis: Vozes, 2008, p. 295-316.
- COHEN, Joshua. Deliberation and democratic legitimacy. In: BOHMAN, James; REHG, William (ed.). *Deliberative democracy: essays on reason and politics*. Cambridge: MIT Press, 1997, p. 67-91
- CUNHA, Eleonora Schettini. Inclusão social e política: o desafio deliberativo dos conselhos municipais de Assistência Social. In: AVRITZER, Leonardo (org.). *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010, p. 93-128.
- CUNHA, Eleonora Schettini Martins et al. Uma estratégia multidimensional de avaliação dos conselhos de políticas: dinâmica deliberativa, desenho institucional e fatores exógenos. In: PIRES, Roberto Rocha (org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, 2011, p. 297-321.
- DAHL, Robert. *Prefácio à teoria democrática*. Rio de Janeiro: Zahar, 1989.
- FARIA, Claudia Feres; RIBEIRO, Uriella Coelho. Desenho institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. In: PIRES, Roberto Rocha (org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, 2011, p. 125-135.

- FEITOSA, Cleyton. Mapeando demandas por participação política da população LGBT no Brasil. *Bagoas*, Natal, n. 17, p. 283-317, 2017.
- GASPARDO, Murilo. Democracia participativa e experimentalismo democrático em tempos sombrios. *Estudos avançados*, São Paulo, v. 32, n. 92, p. 65-88, abr. 2018. <https://doi.org/10.5935/0103-4014.20180006>.
- GOHN, Maria da Glória. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011.
- HABERMAS, Jürgen. Três modelos normativos de democracia. *Lua Nova*, São Paulo, n. 36, p. 39-53, 1995. <https://doi.org/10.1590/S0102-64451995000200003>.
- IRINEU, Bruna Andrade. *A política pública LGBT no Brasil (2003-2014): homofobia cordial e homonacionalismo nas tramas da participação social*. 2016. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.
- IRINEU, Bruna Andrade. “Boys wear blue and girls wear pink”: the LGBTI agenda in the face of an extreme right-wing offensive in Brazil. In: INTERNATIONAL LESBIAN, GAY, BISEXUAL, TRANS AND INTERSEX ASSOCIATION. *State-Sponsored Homophobia 2019*. Genebra: ILGA, 2019, pp. 106-107.
- LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. *Como as democracias morrem*. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.
- LIMA, Paula Pompeu Fiuza *et al.* Conselhos nacionais: elementos constitutivos para sua institucionalização. *Texto para discussão do IPEA*, Brasília, n. 1951, abr. 2014.
- MACHADO, Maira Rocha. O estudo de caso na pesquisa em direito. In: MACHADO, Maira Rocha (org.). *Pesquisar empiricamente o Direito*. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017, p. 357-389.
- MACPHERSON, Crawford. *A Democracia Liberal: origens e evoluções*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.
- MARQUES, Adriana. *O 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*. 2016. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.
- MIGUEL, Luis Felipe. Teoria democrática atual: esboço de mapeamento. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, São Paulo, n. 59, p. 5-42, 1. sem. 2005.

- PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- PEREZ, Marcos Augusto. *A administração pública democrática: institutos de participação popular na administração pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.
- RANCIÈRE, Jacques. *O ódio à democracia*. São Paulo: Boitempo, 2014.
- SAAD-FILHO, Alfredo; BOFFO, Marco. The corruption of democracy: Corruption scandals, class alliances, and political authoritarianism in Brazil. *Geoforum*, article in press, 2020. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2020.02.003>
- SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Introdução: 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, p. 39-82.
- SCHUMPETER, Joseph. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.
- SILVA, Fabrício Pereira da. *Democracias errantes: reflexões sobre experiências participativas na América Latina*. Rio de Janeiro: Ponteio, 2015.
- TEIXEIRA, Ana Claudia; BEZERRA, Carla de Paiva; SILVA, Marcelo Kunrath. Participação e democracia: o Brasil precisa de conselhos. *Nexo Jornal*, 25 maio 2019. Disponível em: <https://www.nexojournal.com.br/ensaio/2019/Participa%C3%A7%C3%A3o-e-democracia-o-Brasil-precisa-de-conselhos>. Acesso em: 02 jul. 2020.
- URBINATI, Nadia. Representação como advocacy: um estudo sobre deliberação democrática. *Política & Sociedade*, Florianópolis, v. 9, n. 16, p. 51-88, abr. 2010. <https://doi.org/10.5007/2175-7984.2010v9n16p51>
- YIN, Robert K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

Recebido em 17 de fevereiro de 2020.

Aprovado em 29 de março de 2020.

**RESUMO:** o presente trabalho busca investigar a reformulação do Conselho Nacional de Combate à Discriminação no cenário de crise da democracia representativa liberal. Para isso, são apresentados os aspectos da referida crise, bem como se analisa o Decreto Federal nº 9759/2019, que extinguiu órgãos colegiados da administração pública federal brasileira. Por meio de estudo de caso e da técnica da análise documental, comparam-se os desenhos institucionais do Conselho Nacional de Combate à Discriminação, antes e depois do Decreto Federal nº 9883/2019, que o reformulou. Por fim, verificou-se que houve limitação da partilha de poder com a sociedade civil, com adoção de visão de que as iniciativas participativas são antagônicas ao modelo de democracia representativa liberal.

**Palavras-chave:** participação social, crise da democracia liberal, democracia contra-hegemônica, conselho de políticas públicas.

**ABSTRACT:** The present work seeks to investigate the reformulation of Nation Council for Combating Discrimination amidst the crisis of liberal-representative democracy. To do that, the aspects of this crisis are presented, as well as the analysis of Federal Decree n. 9759/2019, which extinguished collegial organizations in the Brazilian federal public administration. Using case study and document analysis technique, the institutional designs of the National Council for Combating Discrimination are compared, before and after the Federal Decree n. 9883/2019, that reformulated it. Finally, it is concluded that there is a limitation of power sharing with civil society, adopting the view that participatory initiatives are antagonistic to the model of liberal-representative democracy.

**Keywords:** social participation, liberal democracy's crisis, counter-hegemonic democracy, public policy council.

**SUGESTÃO DE CITAÇÃO:** ALMEIDA, Marcos Lopes de; ROSA, Waleska Marcy. A erosão da participação social institucionalizada em tempos de crise da democracia liberal: a reformulação do Conselho Nacional de Combate à Discriminação. *Revista Direito, Estado e Sociedade*, Ed. 60, 2022. DOI: <https://doi.org/10.17808/des.0.1367>.