



**AMEAÇA À DEMOCRACIA PARTICIPATIVA BRASILEIRA:
TENTATIVA DE DESMONTE DO CONSELHO NACIONAL DOS
DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE – CONANDA**

**THREAT TO BRAZILIAN PARTICIPATORY DEMOCRACY:
ATTEMPT TO DISMANTLE THE NATIONAL COUNCIL FOR THE
RIGHTS OF THE CHILD AND ADOLESCENT – CONANDA**

**AMENAZA A LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA BRASILEÑA:
INTENTAN DESMONTAR EL CONSEJO NACIONAL DE LOS
DERECHOS DEL NIÑO Y DEL ADOLESCENTE – CONANDA**

Alexandre Almeida Rocha¹
Pâmela Hamerschmidt²

DOI: 10.54751/revistafoco.v16n7-039

Recebido em: 13 de Junho de 2023

Aceito em: 12 de Julho de 2023



RESUMO

A paulatina deterioração de regimes democráticos chama cada vez mais atenção, sobretudo quanto às formas autoritárias de ameaça à democracia, não mais resumidas a golpes militares e à tomada de poder por meio da força. Nesta toada, buscou-se analisar se as investidas do Governo Federal com a edição dos Decretos n.º 9.759/2019 e 10.003/2019, destinados ao desmonte de espaços participativos, em especial do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - Conanda, caracterizaram-se como práticas antidemocráticas e afrontaram o projeto constituinte instaurado em 1988 com a atual Constituição da República. Ainda, visou-se averiguar se as medidas legislativas e judiciais adotadas impediram o esvaziamento deste colegiado e a mitigação da participação direta da sociedade civil organizada nas deliberações sobre políticas públicas infantojuvenis e no controle das ações governamentais. Para tanto, valeu-se de pesquisa descritiva, com abordagem qualitativa baseada em legislações brasileiras, doutrina, mormente nas concepções contra-hegemônicas de democracia de Boaventura de Sousa Santos e Leonardo Avritzer, decisões do Supremo Tribunal Federal e dados estatísticos. Concluiu-se que, a pretexto de regulamentar o Conanda, o Governo, autoritariamente, pretendeu desmantelá-lo, tornando-o mero legitimador de suas ações. Essa atitude, que resultou no enfraquecimento da democracia participativa, caracterizou-se como constitucionalismo abusivo. Apesar disso, as atuações de entidades não governamentais, do Ministério Público e de membros dos Poderes Legislativo e

¹ Doutor em Ciências Sociais Aplicadas pela Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG). Praça Santos Andrade, 01, Centro, Ponta Grossa - PR, CEP: 84010-330. E-mail: professor.alexandre.rocha@gmail.com

² Mestranda Profissional em Direito pela Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG). Praça Santos Andrade, 01, Centro, Ponta Grossa - PR, CEP: 84010-330. E-mail: pamelahamer@hotmail.com

Judiciário foram efetivas para sustar a maioria das pretensões presidenciais, em razão da ofensa a preceitos fundamentais como igualdade, democracia, proteção integral de crianças e adolescentes e vedação ao retrocesso social.

Palavras-chave: Democracia participativa; conselhos de direitos; políticas públicas; práticas antidemocráticas; autoritarismo.

ABSTRACT

The gradual deterioration of democratic regimes draws more and more attention, especially with regard to authoritarian forms of threat to democracy, no longer summarized in military coups and the seizure of power by force. Sought to analyze whether the attacks of the Federal Government with the issuance of Decrees 9759/2019 and 10003/2019, destined for the dismantling of participatory spaces, especially the National Council for the Rights of Children and Adolescents – Conanda, were characterized as undemocratic practices and affronted the current Constitution of the Republic of 1988. Furthermore, the aim was to determine whether the legislative and judicial measures adopted prevented the emptying of this collegiate body and the mitigation of the direct participation of civil society in deliberations on public policies for children and youth and in the control of government actions. Descriptive research was used, with a qualitative approach based on Brazilian legislation, doctrine, especially on the counter-hegemonic conceptions of democracy by Boaventura de Sousa Santos and Leonardo Avritzer, decisions of the Federal Supreme Court and statistical data. It was concluded that, under the pretext of regulating Conanda, the Government intended to dismantle it, making a mere legitimator of its actions. This attitude, which resulted in the weakening of participatory democracy, was characterized as abusive constitutionalism. Despite this, the actions of non-governmental entities, the Public Ministry and members of the Legislative and Judiciary were effective in stopping presidential claims, for violation of precepts such as equality, democracy, full protection of children and adolescents and prohibition of social regression.

Keywords: Participatory democracy; rights councils; public policy; undemocratic practices; authoritarianism.

RESUMEN

El paulatino deterioro de los regímenes democráticos llama cada vez más la atención, especialmente en lo que se refiere a las formas autoritarias de amenaza a la democracia, que ya no se limitan a los golpes militares y la toma del poder por la fuerza. En esa línea, buscamos analizar si los intentos del Gobierno Federal con la expedición de los Decretos N° 9.759/2019 y 10.003/2019, destinados a dismantlar los espacios participativos, en particular el Consejo Nacional de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia - Conanda, fueron caracterizó como prácticas antidemocráticas y confrontó el proyecto constituyente establecido en 1988 con la Constitución de la República vigente. Aún así, tuvo como objetivo averiguar si las medidas legislativas y judiciales adoptadas impidieron el vaciamiento de este colegiado y la mitigación de la participación directa de la sociedad civil organizada en las deliberaciones sobre políticas públicas de niñez y juventud y en el control de las acciones gubernamentales. Para ello, se utilizó una investigación descriptiva, con enfoque cualitativo, basada en la legislación brasileña, la doctrina, especialmente sobre las concepciones contrahegemónicas de democracia de Boaventura de Sousa Santos y Leonardo Avritzer, decisiones del Supremo Tribunal Federal y datos estadísticos. Se concluyó que, bajo el pretexto de regular a Conanda, el Gobierno, autoritariamente, pretendió dismantlarla, convirtiéndola en un mero legitimador de sus acciones. Esta actitud, que resultó en el

debilitamiento de la democracia participativa, fue caracterizada como constitucionalismo abusivo. A pesar de ello, el accionar de entidades no gubernamentales, el Ministerio Público y miembros de los Poderes Legislativo y Judicial fueron efectivos para frenar la mayoría de los reclamos presidenciales, por la violación de preceptos fundamentales como la igualdad, la democracia, la protección integral de la niñez. y adolescentes y prohibición contra el atraso social.

Palabras clave: Democracia participativa; consejos de derechos; políticas públicas; prácticas antidemocráticas; autoritarismo.

1. Introdução

A participação social no Brasil foi uma conquista histórica, oriunda de ampla mobilização da sociedade civil organizada, mormente nos anos 1970 e 1980, em busca da descentralização e democratização do Estado e da expansão do envolvimento de atores sociais nos processos de decisão e de implementação de políticas públicas.

A partir da Constituição da República de 1988, ocorreram mudanças na estrutura política brasileira, dentre elas a instituição do Estado Democrático de Direito, que intensificou a direta participação do povo na tomada, na execução e no controle de decisões políticas, em observância ao princípio da soberania popular. Nesse cenário de robustecimento da atuação da sociedade civil organizada na gestão pública, surgiram os Conselhos de Direitos, consistentes em espaços de debate, deliberação e fiscalização de políticas sociais.

Na seara infantojuvenil, incluiu-se a sociedade como corresponsável por assegurar às crianças e aos adolescentes o exercício de direitos fundamentais e previu-se a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação de políticas públicas e no controle das ações governamentais em todos os níveis federativos.

Seguindo essa sistemática, o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n.º 8.069/ 1990) contemplou um Sistema de Garantia de Direitos (SGD) que conta com a atuação popular por meio dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente – órgãos paritários, deliberativos e controladores das ações municipais, estaduais e nacionais.

Nesta conjuntura, por meio da Lei n.º 8.242/1991, foi criado o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda). Esse colegiado

foi regulamentado pelo Decreto 5.089/2004, revogado, mais tarde, pelo Decreto 9.579/2018. Em setembro de 2019, esse ato foi alterado pelo Decreto 10.003, editado pelo Presidente Jair Bolsonaro.

As mudanças, a pretexto de regulamentarem o Conanda, dificultaram seu funcionamento e a participação da sociedade civil na gestão pública. Com isso, houve a mobilização de entidades não governamentais e a adoção de providências por Deputados Federais – apresentação de Decretos Legislativos para sustar os efeitos do ato presidencial – e pela Procuradora-Geral da República – ajuizamento de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF).

Dessa forma, problematizou-se a pesquisa por meio dos seguintes questionamentos: Com a edição do Decreto n.º 10.003/2019, o Poder Executivo Federal pretendeu desmantelar o Conanda, a fim de torná-lo mera instância legitimadora de suas ações? A normativa teve o condão de esvaziar o colegiado, desvirtuar suas funções e cercear a participação da sociedade civil organizada na concretização e no controle de políticas públicas? Isso enfraqueceu o postulado da democracia participativa e caracterizou-se como constitucionalismo abusivo? Quais foram as providências tomadas para reverter o quadro de retrocessos democráticos e de violação de direitos fundamentais que se apresentava no país?

À vista disso, objetivou-se analisar, sob o viés da constitucionalidade, as interferências da cúpula do Governo Federal no Conanda, perpetradas a partir de 2019, e averiguar se as medidas legislativas e judiciais adotadas, à época, foram hábeis para impedir o esvaziamento deste colegiado e o enfraquecimento da participação da sociedade civil organizada, sobretudo na tomada de decisões e na implementação de políticas públicas infantojuvenis.

A pesquisa descritiva foi desenvolvida a partir de uma abordagem qualitativa, com respaldo nas legislações citadas, na doutrina, nas decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal na ADI n.º 6121 e na ADPF n.º 622, bem como em estatísticas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

Na tentativa de atender aos objetivos e à problematização propostos,

optou-se por sistematizar o artigo em cinco seções, além desta introdução e das considerações finais.

Na primeira, expuseram-se noções de democracia, com ênfase na crítica de Boaventura de Sousa Santos e Leonardo Avritzer ao modelo liberal-representativo. Na segunda, focou-se no regime democrático brasileiro, precipuamente na mudança de paradigma advinda da Carta de 1988, quanto aos mecanismos de participação dos cidadãos na formação da vontade popular, na tomada de decisões políticas e na gestão pública, dentre os quais estão os Conselhos de Direitos.

Na terceira e na quarta abordaram-se aspectos atrelados à formação, à composição, ao funcionamento e às atividades dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, com ênfase ao colegiado nacional, que exerce funções essenciais à promoção e à defesa dos direitos infantojuvenis, além de incentivar a participação e fortalecer o exercício do controle social.

A última seção foi reservada às interferências da cúpula presidencial nos Conselhos de Direitos, em especial no Conanda, as quais dificultaram a participação da sociedade civil organizada nesses espaços deliberativos; e às medidas adotadas por partidos políticos, membros de outros poderes e pelo Ministério Público, com o fito de evitar que se tornassem meras instâncias legitimadoras das ações do Poder Executivo Federal. Por fim, foram explicitadas as considerações finais alcançadas com a revisão bibliográfica e com a análise documental.

2. Democracia e Participação na Contemporaneidade

No século XX, diferentes correntes ideológicas debateram sobre a conceituação de democracia e suas características, bem como sobre as possibilidades de funcionamento nas sociedades modernas e as respectivas consequências para uma comunidade política.

O modelo liberal-representativo de democracia, predominante desde então, considera esta forma de governo um método para a escolha de governantes e desaprova a participação dos governados na tomada de decisões políticas.

Para Boaventura de Sousa Santos e Leonardo Avritzer (2002), essa

concepção se baseia em três pontos fulcrais: na relação entre procedimento e forma; no papel da burocracia na vida democrática; e na inevitabilidade da representação nas democracias de grande escala. Após analisá-los detalhadamente, conclui-se que tal modelo é elitista, limitado e incapaz de englobar e satisfazer as demandas e os anseios sociais, pois, o cidadão é isolado da tomada de decisões do governo, isto é, excluído da participação política ativa. Sua atuação resume-se em escolher governantes, nas situações programadas e formalmente institucionalizadas, como as eleições.

Nesse viés, Santos (2002) caracterizou a democracia hegemônica de “baixa intensidade”, visto que, além de concentrar poder e limitar seu exercício, baseia-se numa igualdade formal que, muitas vezes, não possui real influência ou é contrária aos próprios ditames democráticos, resultando em assimetrias sociais. Logo, “a democracia se apresenta deformada e limitada em seus efeitos, por banalizar e oprimir as diferenças políticas, personalizar ações em algumas lideranças, excluir da esfera pública o debate de diversos segmentos, suprimir a participação”, ampliando a distância entre representantes e representados. (PEREIRA, 2012, p. 10).

Esse tipo de democracia é implementado cada vez mais, principalmente após o advento de ideias neoliberais. Entretanto, a sua ideologia, baseada na ineficiência estatal e na prevalência das relações mercadológicas, resulta na despolitização da sociedade, na falta de interesses dos representados por assuntos políticos e no descrédito das instituições democráticas, tornando mais difíceis novas práticas antiautoritárias entre os cidadãos.

Para Santos (*apud* PEREIRA, 2012, p. 11), isso representa um esvaziamento do real sentido da democracia e a “perda da demodiversidade”, que consiste na “coexistência, pacífica ou conflitual, de diferentes modelos e práticas democráticas”. Essa perda leva os cidadãos a crerem que o modelo hegemônico liberal é único e universal e que a democracia se restringe à escolha de representantes nas eleições. Com isso, naturalizam-se desigualdades sociais e indiferenças quanto aos interesses da comunidade.

Por tais razões, defende-se a criação de concepções contra-hegemônicas que rompam com o modelo predominante, ou seja, que discordem do

preconizado pelas correntes liberais ao compreenderem que a democracia não pode ser reduzida a um simples método para a escolha de governantes, porquanto a participação política de diversos atores é indispensável; a igualdade não pode ser apenas formal; e o exercício da liberdade não deve ser limitado pelas discrepâncias econômicas presentes na atual sociedade capitalista.

Com fulcro na visão de Jürgen Habermas (1997), segundo a qual o procedimentalismo deve ser pensado como prática societária, considera-se a democracia uma “gramática social”, que deve priorizar a pluralidade humana. Nesse viés, por meio da ação comunicativa, é possível acoplar integração social e racionalidade nos processos de formação da vontade do povo, pois, o discurso inclui qualquer minoria. Assim, um discurso democrático, oriundo de uma política deliberativa, é capaz de transformar a realidade local e diminuir as tensões sociais nela existentes.

Por isso, Santos e Avritzer (2002, p. 46) destacam a importância dos movimentos sociais pela busca da institucionalização da diversidade cultural, “ampliação do político, transformação de práticas dominantes, pelo aumento da cidadania e pela inserção de atores excluídos da política”.

Esse pensamento contra-hegemônico respalda-se em três eixos: a) maior participação política, por meio de uma nova relação entre Estado e sociedade, que oportunize a discussão de diversos segmentos sociais; b) institucionalização das práticas participativas; c) inclusão, no debate, de variados grupos da sociedade, para que a diversidade cultural e social seja expressa, haja vista que, no sistema liberal, os interesses dos grupos mais vulneráveis socialmente, dos setores menos favorecidos e das etnias minoritárias não são representados com a mesma presteza destinada aos anseios das classes majoritárias ou economicamente mais desenvolvidas.

Seguindo tais fundamentos, eles propõem a adoção de uma “democracia de alta intensidade”, consubstanciada em um modelo inclusivo, que articula os sistemas representativo e participativo e aproxima representantes e representados.

Alguns países já contam com movimentos que refutam a democracia hegemônica e pleiteiam maior participação popular nas decisões políticas, como os da América Latina, nos quais, com a “redemocratização” e o fim das ditaduras

militares, novos atores surgiram para reivindicar a inserção de outros interesses na esfera política, bem como novas formas de pensar a democracia e de “fazer política”. (PEREIRA, 2012).

Apesar disso, ainda há obstáculos para reverter essa democracia estritamente formal no Brasil, em virtude do histórico de marginalização e de discriminação de segmentos, decorrente do colonialismo português e de sua exploração, que incentivou a predominância de uma classe elitista, concentradora de riquezas, e enfraqueceu a incorporação da participação política.

Por conseguinte, a busca por inclusão e participação nas decisões políticas integrou a agenda dos movimentos comunitários que emergiram no país. Com isso, de acordo com Santos e Avritzer (2002, p. 56), despontaram “formas efetivas de combinação entre elementos da democracia participativa e representativa, através da intenção dos administradores de articular o mandato representativo com formas efetivas de deliberação a nível local”, principalmente a partir da vigência da atual Carta Magna, consoante será abordado no tópico subsequente.

3. A Mudança de Paradigma Ocorrida com a Constituição de 1988

Com a promulgação da Constituição de República de 1988 consolidou-se o Estado Democrático de Direito, o qual se funda nos princípios da soberania popular e da cidadania e garante mecanismos de participação direta e indireta dos cidadãos na formação da vontade popular, na formulação de políticas públicas e na gestão pública.

Pretendeu-se, com tal Carta, aperfeiçoar, gradativamente, a democracia participativa. Isso se tornou viável a partir do robustecimento da esfera política, de uma opinião pública livre e de uma sociedade civil organizada e atuante, que rompeu com a ideia de que o poder político se limita à participação popular indireta por meio da eleição de representantes. Segundo o Ministro Marco Aurélio, “resumir a participação política dos cidadãos ao ato de votar é passo insuficiente ao fortalecimento da vitalidade prática da democracia, cujo adequado funcionamento pressupõe controle, por parte da sociedade, das

decisões públicas”. (BRASIL. STF, ADPF 622, 2021, p. 7).

Apesar disso e da inclusão constitucional de institutos de participação direta, há um monopólio da democracia indireta desde a implantação do Estado de Direito, predominando o exercício de poder por meio da representação, com a centralização dos processos de decisão e de construção de programas de ação, que culmina na desconsideração das realidades locais.

Na atual conjuntura brasileira, todavia, essa forma de democracia enfrenta visível crise, oriunda do embate entre representantes e representados, da carência de diálogo com a sociedade, do dissabor do cidadão com a governança, da barganha de interesses particulares em detrimento do público, da ausência de fiscalização das ações dos representantes, da queda no desempenho prestacional das instituições, entre outros. (CRUZ, 2009). Paralelamente, há um revigorecimento da participação direta da sociedade civil organizada, tanto na concepção de políticas quanto no controle das ações governamentais, resultando numa reconquista de espaços de exercício político.

Dentre as formas de democracia participativa que legitimam o Estado Democrático de Direito, fazendo com que os cidadãos participem das decisões políticas e da gestão pública, estão os Conselhos de Direitos. Esses espaços objetivam viabilizar a participação de segmentos organizados da sociedade civil na definição de prioridades para a agenda política, na tomada de decisões governamentais, bem como na formulação e no controle de políticas públicas.

Neste contexto, eles canalizam o “direito à participação direta na gestão pública”, de forma a qualificar as políticas públicas, dando-lhes maior eficiência, em virtude do alcance das reais necessidades da comunidade. Por meio dessa forma de participação, a população tem condições de facilitar a “criação de elos para entendimento mútuo”, de melhor representar os interesses dos sujeitos atingidos pelas decisões, inclusive com a externalização dos dissensos, de promover o reconhecimento de “identidades coletivas marginalizadas”, de exercer o controle da Administração Pública, além de opinar sobre a efetivação das prioridades na alocação de recursos públicos, em benefício da coletividade. (BALESTERO, 2010, p. 92).

Em síntese, os Conselhos são instâncias públicas, com competências preestabelecidas, que podem deliberar sobre interesses setoriais, estabelecer a

normatividade pública e influenciar na distribuição de recursos para programas e ações. Ainda, segundo Silva, Jaccoud e Beghin (2009, p. 380), podem “mobilizar atores, defender direitos ou estabelecer concertações e consensos sobre as políticas públicas”, contribuindo para a legitimação das decisões públicas.

Logo, os Conselhos de Direitos são dotados de potencial transformação política e social. Porém, para propiciarem essa metamorfose, devem possuir caráter deliberativo, não apenas consultivo. Isso porque, “enquanto ao conselho deliberativo compete discorrer sobre a política de gestão, o orçamento anual e as decisões estratégicas de organização ao lado do Poder Executivo, numa relação de horizontalidade, que lhe confere autonomia”, ao consultivo resta atuar como comissão externa de aconselhamento, que recomenda quais medidas devem ser tomadas, dependendo do aval do Chefe do Poder para serem executadas. (CAPORAL; SOUZA, 2019, 279).

Apesar de a legislação incluir os conselhos no processo de gestão descentralizada e participativa e constituí-los como atores deliberativos, muitos ainda mantêm apenas caráter consultivo, restringindo suas ações à consulta e ao aconselhamento, fragilizando a participação e o poder decisório da sociedade na relação com o Estado. (CAPORAL; SOUZA, 2019).

Além de permanentes e, em tese, deliberativos, os conselhos são órgãos colegiados, com composição paritária de representantes do governo e da sociedade. Portanto, representam o Poder Executivo na “gestão dos interesses da coletividade, conjuntamente com representantes diretos da população que o integram e que, nessa qualidade, se equiparam aos agentes públicos”. (RIGÃO; BREZAN, 2016, p. 23). Assim, à medida que aproxima a comunidade dos polos decisórios, a participação popular ativa permite aos governantes disporem de perspectivas diversificadas sobre dado contexto, podendo gerar proveito considerável na formulação de políticas públicas.

Sob este enfoque, a participação da sociedade civil na efetivação de direitos viabiliza a cidadania, oportuniza espaço de fala às minorias, estreita a distância entre os centros de decisão e as realidades locais e legitima as vontades, salientando-se o verdadeiro sentido de democracia.

4. Os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente

A partir da Carta Magna de 1988 e do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA (Lei nº 8.069/1990), o trato destinado a crianças e adolescentes no Brasil adquiriu nova roupagem, pois, com base na proteção integral e na absoluta prioridade infantojuvenil, foram reconhecidos como pessoas em desenvolvimento biopsicossocial e como sujeitos de direitos.

As políticas públicas passaram a ser desenvolvidas em respeito ao superior interesse de crianças e adolescentes, deixando-se de imputá-los a responsabilidade por figurarem numa esfera de abandonos, derivada da pobreza de suas famílias e da míngua de serviços prestados pelo Estado.

Estas mudanças resultaram, em larga medida, das mobilizações de movimentos sociais, que levaram à inclusão do artigo 227 na Constituição Federal, o qual garante a crianças e adolescentes direitos fundamentais em maior amplitude, a serem promovidos não só pela família, mas também pela sociedade e pelo Estado, corresponsáveis nesta tarefa.

A partir de tal visão de corresponsabilidade e do disposto nos artigos 227, § 7º c/c 204, ambos da Carta Maior, o ECA contemplou um sistema de promoção e garantia de direitos infantojuvenis, que evidencia a descentralização político-administrativa e a participação popular (art. 88), na medida em que distribui o poder de elaborar e executar as políticas de atendimento entre os entes federados e estabelece papéis fiscalizador e contributivo à sociedade, exercidos por meio da participação em órgãos representativos e deliberativos. (CARMELLO JUNIOR, 2015).

É neste sentido que o Estatuto rompeu com os parâmetros outrora vigentes, sobretudo ao incorporar o Sistema de Garantia de Direitos (SGD). Por meio dele, foram definidos critérios para a formulação e a execução de políticas públicas infantojuvenis e atribuídos aos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente funções essenciais nestas etapas. Desta maneira, inseriu-se a sociedade civil em espaços decisórios independentes daqueles eleitos pelo sufrágio. Sobre isso, Patrícia Tavares (2015, p. 465 *apud* RIGÃO; BREZAN, 2016, p. 22) esclarece:

Os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente são órgãos públicos, imbuídos da missão de exercer, politicamente, as opções

relacionadas ao atendimento da população infantojuvenil; e a atividade administrativa de governo, distinguindo-se, no entanto, dos demais órgãos da Administração, na medida em que, mesmo despidos de personalidade jurídica própria, possuem independência e autonomia em relação à chefia do Executivo.

Portanto, os aludidos colegiados constituem verdadeira representação do novo modelo de democracia participativa e contribuem para que haja diálogo entre sociedade e governo e para o compartilhamento de poder decisório. Por intermédio deles, materializou-se a participação popular na formulação de políticas públicas, na destinação de recursos e no controle das ações dos Chefes dos Poderes Executivos na seara da infância e juventude. (PONTES JÚNIOR, 1993).

No que diz respeito à constituição dos Conselhos, o ECA traz apenas princípios gerais (participação, paridade e controle), delegando a formalização, de fato, às leis das três esferas de governo. A inobservância desses pilares inviabiliza a ação do colegiado, descredibiliza o órgão e resulta na frustração dos membros pelo sentimento de inoperância. (ASSIS *et al.*, 2009).

Ao menos até 2010, o Brasil era o único país que previa, em lei específica, “a constituição de conselhos paritários e deliberativos na área de políticas para crianças e adolescentes, assim como de conselhos tutelares eleitos pelas próprias comunidades”. (OLIVEIRA, 2010).

Em 2019, conforme a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) divulgada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 98,5% dos municípios brasileiros contavam com colegiados deste gênero. Ademais, 87,7% destes possuíam infraestrutura própria e 99% encontravam ativos, porque, realizaram reuniões nos últimos 12 meses. (IBGE, 2020).

Denota-se, pois, que os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente visam garantir a plenitude dos direitos programáticos assegurados constitucionalmente, legitimando as decisões de diversos segmentos da sociedade que atuam nesta área, não apenas do Poder Executivo. Porém, ainda são muitos os conselhos instituídos por conta de leis que condicionam repasses de recursos federais, estaduais e/ou municipais por meio dos respectivos fundos. Por isso, nem todos eles são efetivos, isto é, existem apenas formalmente e se

submetem às ingerências indevidas desse Poder.

5. O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente

O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) foi criado pela Lei n.º 8.242, de 12 de outubro de 1991, e regulamentado pelo Decreto n.º 5.089, de 20 de maio de 2004. Em 22 de novembro de 2018, esse ato foi revogado pelo Decreto n.º 9.579, o qual, em setembro do ano seguinte, sofreu alterações por meio do Decreto n.º 10.003.

Conforme os artigos 76 e 77 do Decreto n.º 9.579/2018, o Conanda integra o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos e tem como funções precípuas definir as normas gerais da Política Nacional de Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos de Crianças e Adolescentes e fiscalizar os respectivos cumprimentos em todos os níveis federativos, propiciando a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios e a sociedade civil.

A gestão do Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente (FNCA) também é uma importante atribuição do Conselho. Ele é o responsável por garantir a correta utilização desses recursos nas ações estabelecidas no ECA (art. 77, VIII).

Ainda, consoante previsto na Lei n.º 8.242/1991 (art. 2º) e reproduzido no aludido decreto (art. 77), são competências do Conselho: a) estimular a articulação entre os conselhos estaduais, distrital e municipais e entre eles e as entidades não governamentais; b) assistir ao reordenamento institucional, propondo, se preciso, alterações nas estruturas de atendimento infantojuvenil; c) ofertar subsídios e acompanhar a elaboração e execução da proposta orçamentária da União, indicando modificações pertinentes à persecução da política de promoção dos direitos da criança e do adolescente; d) identificar indicadores que permitam a fixação de metas e procedimentos para o monitoramento do atendimento; e) incentivar a produção de estudos, debates e pesquisas sobre a aplicação e os resultados das políticas públicas, bem como a formação técnica permanente; f) fomentar a ampliação e o aperfeiçoamento dos mecanismos de participação e controle social.

Quanto à composição, até o término do biênio 2019-2020, este colegiado

era integrado por 28 conselheiros titulares e 28 suplentes, passando, atualmente, para 18 de cada, divididos, de forma paritária, em representantes do Poder Executivo e de entidades não governamentais que atuam, em âmbito nacional, na promoção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes. Os membros são indicados pelos dirigentes dos órgãos governamentais e das entidades que representam. Essas, por sua vez, são eleitas em assembleia específica, convocadas especialmente para tal finalidade (art. 79 do Decreto n.º 9.579/2018).

Em pesquisa realizada em 2011 pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), questionou-se aos conselheiros quais eram os principais destaques da atuação do Conanda. Os 71% que responderam à questão citaram dois aspectos com maior frequência: a formação e atuação engajada dos conselheiros e fortalecimento da participação e do controle social.

Destacaram-se, no primeiro caso, a liderança, a experiência e a qualificação dos membros, mormente dos representantes da sociedade civil. No segundo, o enfoque recaiu sobre as efetivas contribuições do Conanda para o fortalecimento do controle das ações infantojuvenis, por parte da sociedade, e sobre a ampliação de sua participação nas decisões correlatas. (IPEA, 2012).

Tais pontos enaltecem os benefícios oriundos da existência do conselho enquanto instituição democrática participativa. Neste sentido, outros aspectos mencionados, de extrema relevância, foram a representatividade dos setores que integram o Conanda e a pluralidade de visões defendidas nas deliberações colegiadas.

Como frisado na ocasião, o Conanda exerce funções essenciais à promoção e à defesa dos direitos de crianças e adolescentes, além de estimular a participação e fortalecer o controle social, reforçando a democracia. Corroboram, para isto, a atuação e o compromisso dos conselheiros, sobretudo da sociedade civil, cuja formação e militância contam com grande reconhecimento.

6. Interferências da Cúpula do Executivo nos Conselhos de Direitos

Apesar das elucubrações anteriores, os direitos à participação e ao

controle social foram restringidos pelo atual Chefe do Poder Executivo Nacional, o qual, ao editar o Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, extinguiu e estabeleceu diretrizes, regras e limitações para colegiados da Administração Pública, submetendo-os à intervenção governamental.

À vista disso, o Partido dos Trabalhadores ajuizou a Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 6121, questionando a compatibilidade, com a Lei Maior, dos artigos 1º, parágrafo único, I, e 5º do Decreto. Alegou, em resumo, que o Executivo usurpou competência do Congresso Nacional sobre matéria cuja regulamentação é reservada à lei; e que a supressão de colegiados violou os princípios republicano, democrático, da participação popular e da proibição do retrocesso.

O Supremo Tribunal Federal, por maioria, deferiu parcialmente a cautelar para afastar, até o exame definitivo da ação, a possibilidade de extinção, por ato do Chefe do Executivo, de colegiado cuja existência se ampare em lei formal, ainda que ausente referência sobre a competência ou composição; e, por arrastamento, suspendeu a eficácia de atos normativos posteriores que promoveram, na forma do Decreto n.º 9.759/2019 (art. 9º), a extinção dos órgãos:

PROCESSO OBJETIVO – CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE – LIMINAR – DEFERIMENTO PARCIAL. Surgindo a plausibilidade jurídica parcial da pretensão e o risco de manter-se com plena eficácia o quadro normativo atacado, impõe-se o deferimento de medida acauteladora, suspendendo-o. COMPETÊNCIA NORMATIVA – ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – ÓRGÃOS COLEGIADOS – PREVISÃO LEGAL – EXTINÇÃO – CHANCELA PARLAMENTAR. Considerado o princípio da separação dos poderes, conflita com a Constituição Federal a extinção, por ato unilateralmente editado pelo Chefe do Executivo, de órgãos colegiados que, contando com menção em lei em sentido formal, viabilizem a participação popular na condução das políticas públicas – mesmo quando ausente expressa “indicação de suas competências ou dos membros que o compõem”. (STF, ADI 6121 MC, Rel. Min. Marcos Aurélio. Tribunal Pleno, J. 13/06/2019, DJe-260 27/11/2019).

Em seu voto, o relator, Ministro Marco Aurélio, destacou que “o Parlamento é a arena preferencial de deliberação no âmbito da democracia representativa”, de sorte que, ao instituir determinados colegiados por lei, institucionalizou espaços de participação social direta, concretizando o “espírito de 1988”, que deve ser observado por todos os Poderes da República. Deste modo, considerando a “organicidade da ordem constitucional”, a extinção desses

órgãos está condicionada “à prévia chancela parlamentar”. (BRASIL. STF, ADI 6121, 2019, p. 12-13).

Entendimento diverso, segundo ele, esvaziaria espaço essencial de diálogo entre os Poderes”. Isso não significa, contudo, uma tentativa de suprimir ou limitar atribuições do Chefe do Executivo “no desempenho da função de gestor superior da Administração”. Pelo contrário, essa figura política é que se imiscuiu na esfera de deliberação legislativa, transcendendo a sua competência atrelada ao veto. Todavia, considerando-se que a República “está assentada no postulado da separação dos poderes [...], cumpre ter presente a tríplice reserva institucional, sob pena de não se alcançar patamar civilizatório aceitável”. (BRASIL. STF, ADI 6121, 2019, p. 13).

Posto isto, não foram acatadas as teses de inatividade de parcela dos colegiados federais e de necessidade de racionalização do funcionamento da máquina estatal e do uso de recursos públicos, essencialmente porque não legitimam “atropelos, atalhos à margem do figurino legal”.

Nada obstante, o Presidente da República, alicerçado em um projeto societário liberal, descumpriu a decisão, visto que, extinguiu conselhos criados por lei, como ocorreu com o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), instituído pela Lei n.º 11.346/2006. Também, interferiu, autoritariamente, nas atividades de outros colegiados, com o objetivo de esvaziá-los e impedi-los de exercerem suas atribuições legais.

Em agosto de 2019, por exemplo, interveio no Conselho Nacional de Direitos Humanos, pois, de forma arbitrária, destituiu a Coordenadora-Geral escolhida pelos membros. Igualmente, em outros colegiados, mandatos de representantes da sociedade civil foram cassados e presidentes foram indicados pelo Governo, ao invés de serem eleitos por seus pares. Também, ocorreram ataques à representação da sociedade civil e ao exercício pleno do Conselho Nacional do Idoso, do Conselho Nacional de Assistência Social, da Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos, do Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, do Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas, do Conselho Nacional de Combate à Discriminação, do Conselho Nacional de Direitos da Mulher, do Conselho Nacional de Promoção de

Igualdade Racial, do Comitê Intersectorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para População em Situação de Rua, do Conselho Nacional de Meio Ambiente, do Conselho Nacional de Política Indigenista, do Conselho Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais, entre outros.

Por causa dessas indevidas ingerências do Poder Executivo, desde o início de 2019, o Conanda apresentava dificuldades em seu funcionamento, devido à extinção de cargos técnicos, ao atraso na realização das assembleias, à omissão no custeio do deslocamento dos membros da sociedade, à ausência de representantes do governo nas reuniões, à delonga para a organização da Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, ao contingenciamento de recursos e à falta de transparência orçamentária. (BRASIL. STF, ADPF 622, 2021).

Diante da generalização do retrocesso de direitos, o Conselho Nacional dos Direitos Humanos aprovou, em junho de 2019, a criação da Comissão Especial sobre Participação Social, buscando articular iniciativas para garantir o direito à participação dos colegiados nacionais. (BRASIL. CNDH, 2021). Nada obstante, a relação com o Governo não avançou. Pelo contrário, em 4 de setembro, o Presidente da República editou o Decreto n.º 10.003, visando alterar o Decreto n.º 9.579/2018, que dispõe sobre a atuação do Conanda. As mudanças resultaram:

- a) na destituição, imotivada, de todos os membros no curso dos seus mandatos;
- b) na redução do número de integrantes (de 28 para 18), comprometendo a adequada representação da sociedade civil;
- c) na proibição de recondução ao cargo de membros de entidades não governamentais, violando a igualdade entre representantes do governo e da sociedade e criando limitações injustificadas à participação social;
- d) na redução das reuniões do conselho, que passaram a ser trimestrais, atribuindo-se à Ministra da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos a convocação de reuniões extraordinárias, baseada em critérios discricionários;
- e) em alterações no método de escolha das entidades da sociedade

civil – as quais eram selecionadas por eleição em assembleia, prevista no Regimento Interno (art. 5º, Res. n.º 217/2018), passando a ser por aprovação em processo seletivo do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Nessas condições, permitiu-se a imissão do Estado em processo decisório que cabia exclusivamente à sociedade civil, abrindo caminho à captura de tais representantes pelo Poder Público. Foi, portanto, suprimida a autonomia dessas instituições para indicarem e elegerem seus representantes;

f) na recusa de custeio do deslocamento dos membros não residentes no Distrito Federal, o que, por via transversa, incidiu desproporcionalmente sobre os representantes da sociedade civil, já que os do Poder Público geralmente moram em tal localidade;

g) na previsão de que o Presidente do Conanda será designado pelo da República; e na concessão, ao dirigente, de voto de qualidade nos casos de empate nas sessões. Antes, o líder do Conselho era eleito por seus pares e nomeado pelo Chefe do Executivo, nos moldes dos artigos 2º e 5º da Lei n.º 8.242/1991 e 25 da Resolução n.º 121/2006. A alteração enfraqueceu o poder da sociedade civil, já que, em temas de grande divisão de opiniões, a decisão será tomada por um representante do Governo.

Tais alterações, a pretexto de regulamentarem o Conanda, dificultaram o seu adequado funcionamento e a participação popular, tornando-o mera instância legitimadora das ações pretendidas pelo Executivo, que passou a dominar a escolha dos membros, inclusive daqueles que supostamente falam em nome da sociedade, bem como o resultado das suas decisões.

Além do mais, ocasionaram a destituição imediata e imotivada dos conselheiros. Isso inviabilizou a atuação da sociedade na defesa dos direitos infantojuvenis e gerou significativo desequilíbrio no quadro representativo, afetando o desempenho das funções do colegiado e violando, assim, o princípio da igualdade que caracteriza a democracia participativa.

Por estas razões, os Deputados Federais Ivan Valente (e outros do PSOL), Maria do Rosário (PT), Leandre Dal Ponte (PV), Érika Jucá Kokay (PT),

José Nobre Guimarães (PT) e Gerváio Agripino Maia (PSB) apresentaram, em 2019, Projetos de Decretos Legislativos (PDLs n.º 608, 609, 610, 611, 612 e 619) para que fossem suspensos os efeitos do Decreto Presidencial.

Também, a Procuradora-Geral da República ajuizou uma Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, autuada sob n.º 622, afirmando que o artigo 1º do Decreto, ao alterar os artigos 76 e 78 a 81 do Decreto n.º 9.579/2018, e o artigo 2º, ao dispensar todos os membros do Conanda, descumpriram preceitos fundamentais, na medida em que violaram os princípios constitucionais da **democracia participativa** (art. 1º, parágrafo único), da **igualdade** (art. 5º, I), da **segurança jurídica** (art. 5º), da **proteção à criança e ao adolescente** (art. 227) e da **vedação ao retrocesso institucional** (art. 1º, *caput* e III; art. 5º, XXXVI e § 1º; art. 60, § 4º, CR/88).

Em dezembro de 2019, as alterações foram suspensas liminarmente pelo Relator, Ministro Luís Roberto Barroso. Recentemente, em fevereiro de 2021, por maioria de votos, o STF julgou parcialmente procedente os pedidos iniciais, nos moldes a seguir ementados, a fim de manter os mandatos dos conselheiros até os termos originalmente estabelecidos, a eleição de representantes por assembleias e a escolha do Presidente do Colegiado por seus pares:

Direito da criança e do adolescente. Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Decreto nº 10.003/2019. Composição e funcionamento do Conselho Nacional da Criança e do Adolescente – Conanda. **Procedência parcial do pedido.** 1. **Importância de evitar os riscos do constitucionalismo abusivo:** prática que promove a interpretação ou a alteração do ordenamento jurídico, de forma a concentrar poderes no Chefe do Executivo e a **desabilitar agentes que exercem controle sobre a sua atuação.** Instrumento **associado, na ordem internacional, ao retrocesso democrático e à violação a direitos fundamentais.** 2. A estruturação da Administração Pública federal insere-se na competência discricionária do Chefe do Executivo federal. Entretanto, o exercício dessa competência encontra limites na Constituição e nas leis, e deve respeitá-las. 3. As novas regras que disciplinam o funcionamento do Conanda, a pretexto de regular, frustram a participação das entidades da sociedade civil na formulação de políticas públicas em favor de crianças e adolescentes e no controle da sua execução, como exigido pela Constituição. Tais regras contrariam norma expressa, que exige tal participação, e colocam em risco a proteção integral e prioritária da infância e juventude (art. 227, *caput* e § 7º, e art. 204, II, CF). 4. Ação julgada parcialmente procedente. Tese: “É inconstitucional norma que, **a pretexto de regulamentar, dificulta a participação** da sociedade civil em conselhos deliberativos”.

No acórdão, apontou-se que a maior parte das mudanças promovidas

pelo decreto são inconstitucionais e ferem a participação democrática da sociedade no Conanda – prerrogativa prevista na Constituição que garante a participação popular, por meio de organizações não governamentais, na definição das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Segundo o Relator, a participação de entidades representativas da sociedade civil constitui preceito constitucional, que visa “assegurar proteção integral e prioritária a crianças e adolescentes, mediante a incorporação de diferentes perspectivas e grupos na formulação e no controle de políticas públicas”. Assim, diante da impossibilidade de rejeitar ou reduzir a inteiração da sociedade civil na matéria, editou-se um decreto que, na prática, inviabiliza tal atuação. Nesta toada, as mudanças promovidas pelo Chefe do Executivo, por meio do ato impugnado, conferiram a esse Poder o domínio da composição e das decisões do Conanda, esvaziando sua função de controle. Com supedâneo na nova normativa, “abriu-se caminho para que o Estado estabelecesse requisitos e controlasse os representantes que são ou não elegíveis para o Conselho, com riscos de um órgão ‘chapa branca’, meramente homologador”. (BRASIL. STF, ADPF 622, 2021, p. 16-17).

Portanto, ao concluir que a normativa editada pelo Presidente da República frustrou o comando constitucional que resguarda a participação de entidades representativas da sociedade civil na formulação e no controle das políticas públicas para crianças e adolescentes, a Suprema Corte firmou a seguinte tese: “É inconstitucional norma que, a pretexto de regulamentar, dificulta a participação da sociedade civil em conselhos deliberativos”.

Porém, conforme narrado, o julgamento não foi unânime. O Ministro Marco Aurélio, em voto divergente, manifestou-se pela improcedência dos pedidos, sustentando que: a) a normativa impugnada não sinalizou uma tentativa do Presidente de “manietar” o processo de participação popular na gestão pública; b) compete ao Executivo decidir sobre a organização dos colegiados, sendo que, interpretação em outro sentido, implicaria supressão ou limitação das atribuições essenciais do Chefe desse Poder; c) a República assenta-se no postulado da separação dos poderes. Logo, esses devem observar a independência e a harmonia, predicados cuja adequada concretização

pressupõe a atuação de cada qual na área reservada pela Carta Magna.

Embora seja respeitável o posicionamento do membro dissidente, de que a Lei Maior assegura a cada Poder uma atuação independente, sem interferências dos demais, é certo que os atos discricionários do Chefe do Executivo não são ilimitados. Pelo contrário, encontram limitações na Constituição e nas leis, as quais, se inobservadas, autorizam o Judiciário a revisá-los, porque, em tal hipótese, esse poder não realiza um juízo político quanto às escolhas do Presidente, mas sim um juízo quanto à constitucionalidade, à legalidade ou à conformidade dos atos com preceitos fundamentais – o que constitui a essência da sua missão institucional.

7. Democracia Iliberal ou Constitucionalismo Abusivo

Ao firmarem a predita tese, os julgadores da ADPF debateram sobre constitucionalismo abusivo (“legalismo autocrático” ou “democracia iliberal”), que consiste no uso, pelo Chefe do Executivo, de instrumentos e artifícios legais com a finalidade, explícita ou velada, de ampliar seu poder e restringir os meios de *accountability* sobre seus atos. (BRASIL. STF, ADPF 622, 2021).

Trata-se de “majoritarismo disfarçado de democracia”, pois, o sistema mantém aparência legal e democrática, contudo, encobre manobras destinadas à diminuição da liberdade popular, da democracia e de direitos básicos, sem o emprego de golpes de Estado para a manutenção no poder. Assim, “regimes políticos mais liberais [...] transfiguram-se em democracias iliberais ou em regimes híbridos ou autocráticos – com redução do pluralismo político e abandono gradativo e sistemático de direitos fundamentais”. (ARAGÃO; PACK; MAGGIO, 2020, 51-53).

Sobre isso, o Ministro Barroso frisou que, atualmente, “as maiores ameaças à democracia e ao constitucionalismo são resultado de alterações normativas pontuais, aparentemente válidas do ponto de vista formal, que, se examinadas isoladamente, deixam dúvidas quanto à inconstitucionalidade”. Todavia, em conjunto, exprimem providências que, progressivamente, corroem direitos e o próprio regime democrático. (BRASIL. STF, ADPF 622, 2021, p. 10).

Acrescentou que o instituto em voga provém de “experiências estrangeiras que têm em comum a atuação de líderes carismáticos, eleitos pelo

voto popular, que alteram o ordenamento jurídico com o propósito de permanecerem no poder”. A forma de agir desses líderes compreende: a) o esforço para esvaziar ou enfraquecer os poderes que não concordam com seus desígnios; b) a desconstrução de órgãos ou entidades de controle; c) a investida contra a sociedade civil, que atua na defesa de direitos; d) o repúdio a discursos protetivos, especialmente aos alusivos a grupos minoritários e vulneráveis; e) o ataque à imprensa, quando há divulgações que desagradam o governo ou que destoam de seu projeto societário. (BRASIL. STF, ADPF 622, 2021, p. 10).

Portanto, essa sistemática pretende excluir do espaço público atores que possam criticar, limitar ou dividir poder com o líder autocrático, com o fito de assegurar seu empoderamento e sua permanência no cargo. Isso resulta na migração de um regime democrático para autoritário, ainda que sejam mantidas, formalmente, as eleições. (BRASIL. STF, ADPF 622, 2021).

Mesmo que, contemporaneamente, o constitucionalismo abusivo existente no Brasil não possa ser considerado como estrutural, mas apenas episódico, oriundo do uso de mecanismos previstos na Carta Magna contra aspectos do Estado Democrático de Direito (BARBOZA; ROBI FILHO, 2018), as artimanhas perpetradas pelo Governo Federal, dentre elas o enfraquecimento dos Conselhos de Direitos (em especial do Conanda), insere o país em uma posição de retrocessos democráticos e de violação a direitos fundamentais, precipuamente da população infantojuvenil.

A título exemplificativo, convém citar que, com a eleição de Jair Bolsonaro, o Brasil passou a figurar na lista de nações governadas por líderes autocráticos, mantida pelo *Human Rights Watch*, conforme divulgado no Relatório Mundial de Direitos Humanos 2019. Ainda, segundo índice publicado no mesmo ano pela *The Economist Intelligence Unit*, que avalia o desempenho democrático dos governos, o Brasil vive uma democracia imperfeita. “No *ranking*, elaborado a partir de uma pesquisa cujos critérios foram processo eleitoral e pluralismo, cultura política, participação política, liberdades civis e funcionamento do governo, o Brasil ficou em 52º lugar, em um total de 167 países”. (ARAGÃO; PACK; MAGGIO, 2020, 56-57).

Considerando as interferências citadas, bem como outras que as

sucederam em 2020 e 2021, há no país uma escalada autoritária em direção à proeminência da concentração de poder pelo Executivo e à extirpação de concepções contra-hegemônicas de democracia, particularmente as que envolvem a atuação da sociedade civil no espaço público. Diante disso, é necessário que retomemos uma democracia participativa que:

[...] busque a implementação constante de aparatos normativos antiautoritários, que enfrente o constitucionalismo abusivo a partir da compreensão e proteção dos pontos vulneráveis dos sistemas democráticos, que perceba a autocracia legalista como técnica de dominação (e não como mera ideologia) padronizada e convencional, factível, portanto, de ser barrada ativamente por meios legítimos nos planos político e jurídico. (ARAGÃO; PACK; MAGGIO, 2020, 68).

Para tanto, as cortes constitucionais devem estar atentas às alterações normativas que, a pretexto de dar cumprimento à Carta Maior, se inserem em uma lógica de concentração de poderes, de violação de direitos e de retrocessos democráticos.

8. Considerações Finais

Com o advento da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Criança e do Adolescente, crianças e adolescentes foram reconhecidos como sujeitos de direitos e destinatários de guarida pela família, pela sociedade e pelo Estado. Imputou-se ao Poder Público e à coletividade o dever de, ao lado da família, resguardar os direitos desse público.

Dentre os instrumentos que garantem a atuação da sociedade civil no Sistema de Garantia de Direitos Infantojuvenis estão os Conselhos de Direitos, os quais propiciam a participação popular na tomada de decisões, na implementação e execução de políticas públicas e no controle das ações do Poder Executivo nesta seara. Com isso, atribui-se à representação do gestor um viés mais democrático e participativo, na medida em que se confere legitimidade às escolhas administrativas, em prol do superior interesse de crianças e adolescentes.

Portanto, os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente visam assegurar direitos programáticos previstos constitucionalmente, validando as decisões de diversos segmentos da sociedade que atuam no âmbito das

políticas públicas para a infância e a adolescência e no controle das ações governamentais, em especial dos gastos orçamentários. Dessa forma, inseriu-se a sociedade civil em espaços decisórios independentes dos representantes eleitos pelo sufrágio.

Nesse contexto, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, previsto no ECA e criado pela Lei n.º 8.242/1991, exerce funções essenciais à promoção e à defesa dos direitos de crianças e adolescentes, além de incentivar a participação popular nos demais entes federativos, fortalecer o exercício do controle social e reforçar os postulados da democracia.

Apesar da importância do Conanda, o Presidente da República, ao editar o Decreto n.º 9.759/2019, limitou sua atuação, submetendo-o à intervenção governamental. Desde então, esse colegiado apresentava dificuldades em seu funcionamento, devido à extinção de cargos técnicos, ao atraso das assembleias, à omissão no custeio da deslocação dos membros, ao descaso de agentes do governo com as reuniões, ao contingenciamento de recursos e à falta de transparência.

Como se não bastasse essa interferência em vários Conselhos de Diretos, no mesmo ano, o Chefe do Executivo editou o Decreto n.º 10.003/2019, visando alterar o Decreto n.º 9.579/2018, que trata do funcionamento do Conanda. As mudanças resultaram na destituição dos membros do colegiado, na redução de integrantes, na proibição de recondução ao cargo de representantes de entidades não governamentais, na redução das reuniões do conselho, na modificação da forma de escolha das instituições sociais, na recusa de custeio do deslocamento dos conselheiros não residentes no Distrito Federal, na designação do Presidente do Conanda pelo Presidente da República e na concessão, ao dirigente, de voto de qualidade.

A pretexto de regulamentar o referido espaço de participação popular e de controle social, o Governo promoveu, autoritariamente, o desmonte de um dos principais atores de sustentação do Sistema de Garantia de Direitos Infantojuvenis do país, tornando-o mera instância legitimadora de suas ações. Essa atitude desenfreada, inclinada ao monopólio de poder, afetou diretamente o caráter deliberativo do colegiado, sua composição paritária e sua autonomia,

esvaziando-o, desvirtuando suas funções e cerceando a participação da sociedade civil organizada – o que resultou no enfraquecimento do postulado de democracia participativa.

O comportamento do Executivo, voltado a ampliar seu poder e a restringir o controle sobre seus atos na seara da infância e juventude, caracterizou-se como constitucionalismo abusivo ou legalismo autocrático, uma vez que, por meio de artifício aparentemente legal, encobriu manobras tendentes à redução gradativa da participação popular, do pluralismo político, da democracia e dos direitos básicos a ela vinculados. Isso, além de desvitalizar o Conanda, inseriu o Brasil em posição de retrocessos democráticos e de violação de direitos fundamentais.

Apesar dos incalculáveis prejuízos decorrentes das sobreditas alterações normativas, as mobilizações de entidades não governamentais e as atuações do Ministério Público, dos membros dos Poderes Legislativo e Judiciário e de partidos políticos foram efetivas para sustar a maioria das modificações do Presidente, em razão da flagrante inconstitucionalidade e da ofensa a preceitos fundamentais como igualdade, democracia participativa, proteção integral e prioritária de crianças e adolescentes, segurança jurídica e vedação ao retrocesso social.

Como demonstrado neste estudo, ao julgar parcialmente procedentes os pleitos da ADPF n.º 622, o STF reconheceu que, diante da impossibilidade de rejeitar ou reduzir a participação popular na formulação e no controle de políticas públicas infantojuvenis, o Presidente da República, por decreto, alterou regras inerentes à composição e ao funcionamento do Conanda que, na prática, concederam-lhe domínio sobre as decisões do colegiado, inviabilizaram a atuação e esvaziaram a função fiscalizatória do Conselho, sobretudo quanto às ações do próprio Poder Executivo. Isso deu margem à manipulação dos representantes do Conanda, com risco de torná-lo um órgão “chapa branca”, meramente homologador das decisões governamentais.

Assim, em virtude da violação à prerrogativa constitucional de participação democrática da sociedade civil organizada no Conanda, foi declarada inconstitucional a maior parte das mudanças pretendidas pelo Governo Federal, mantendo-se os mandatos dos conselheiros até os termos

originalmente previstos, a eleição de entidades não governamentais em assembleias e a escolha do Presidente do Colegiado por seus pares.

Seguindo-se a linha adotada pela Suprema Corte, para que sejam preservados os pilares primordiais do Estado Democrático de Direito, dentre eles a democracia participativa, é preciso barrar as ações governamentais oriundas de motivações ideológicas particulares, contrárias aos limites preconizados na Carta Magna de 1988 e ao interesse público e que desconstituem direitos e garantias fundamentais de populações vulneráveis e promovem retrocessos democráticos.

Ademais, apesar dos avanços obtidos com a promulgação dessa Constituição, é essencial continuar a luta pela ampliação do espaço político e institucionalização das práticas participativas, mediante a validação de concepções contra-hegemônicas de democracia, calcadas na inclusão de diversos segmentos sociais e no estreitamento da relação entre Estado e sociedade civil. Com isso, será possível alcançar a democracia de alta intensidade e valorizar a demodiversidade, nos moldes propostos por Boaventura de Sousa Santos e Leonardo Avritzer (2002).

Concluídas as ponderações finais, impõe-se ressaltar que não se teve a pretensão de esgotar a temática no presente artigo, mas tão somente ofertar subsídios iniciais para um debate multidisciplinar e necessário ao enfrentamento das atuações tendentes a esvaziar os alicerces da democracia participativa e do Estado Democrático de Direito.

REFERÊNCIAS

ALVES, Mário Aquino. O conceito de sociedade civil: em busca de uma repolitização. **Revista Organização & Sociedade**. Bahia, v. 11, p. 141-154, 2004. Edição especial.

ARAGÃO, Suélyn Mattos de; PACK, Ewerson Willi de Lima; MAGGIO, Marcelo Paulo. Covid-19 como impulsionadora do constitucionalismo abusivo. **Revista de Direito Público**. Brasília, v. 17, n. 94, p. 50-74, jul./ago. 2020.

ASSIS, Simone Gonçalves *et al.* (org.). **Teoria e prática dos conselhos tutelares e conselhos dos direitos da criança e do adolescente**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2009.

BALESTERO, Gabriela Soares. O orçamento participativo e o papel do Estado. **Revista da Seção Judiciário do Rio de Janeiro (SJRJ)**. Rio de Janeiro, v. 17, n. 28, p. 81-96, 2010.

BARBOZA, Estefânia Maria Queiroz; ROBI FILHO, Ilton Norberto. Constitucionalismo abusivo: fundamentos teóricos e análise da sua utilização no Brasil contemporâneo. **Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça**. Belo Horizonte, v. 12, n. 38, p. 79-97, jul./dez. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projetos de Decretos Legislativos nº 608, 609, 610, 611, 612 e 619, todos de 2019**. Susta os efeitos do Decreto nº 10.003, de 4 de setembro de 2019, que alterou o Decreto nº 9.579, de 22 de novembro de 2018, para dispor sobre o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda). Brasília: Câmara dos Deputados, 2019.

BRASIL. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda). **Resolução n.º 121, de 20 de dezembro de 2006**. Dispõe sobre o regimento interno do Conanda. Disponível em: www.gov.br/participamaisbrasil. Acesso em: 10 jul. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional dos Direitos Humanos (CNDH). **Resolução nº 02, de 12 de março de 2021**. Dispõe sobre a criação da Comissão Especial sobre Participação Social, no âmbito do Conselho Nacional dos Direitos Humanos. Disponível em: www.gov.br/participamaisbrasil/resolucoescondh. Acesso em: 10 jul. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 05 de outubro de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Decreto nº 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, DF, 11 abr. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 10.003, de 04 de setembro de 2019**. Altera o Decreto nº 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, DF, 05 set. 2019.

BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 jul. 1990.

BRASIL. **Lei nº 8.242, de 12 de outubro de 1991**. Cria o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 out. 1991.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6121 DF**. Controle de constitucionalidade. Liminar.

Deferimento parcial [...]. Tribunal Pleno. Relator Ministro Marco Aurélio, julg. 13 jun. 2019. Diário da Justiça Eletrônico nº 260, divulg. 27 nov. 2019, public. 28 nov. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 622 DF**. Decreto nº 10.003/2019. Composição e funcionamento do Conselho Nacional da Criança e do Adolescente – Conanda. Procedência parcial do pedido. [...] Tese: “É inconstitucional norma que, a pretexto de regulamentar, dificulta a participação da sociedade civil em conselhos deliberativos”. Tribunal Pleno. Relator Ministro Roberto Barroso, julg. 1º mar. 2021. Diário da Justiça Eletrônico nº 97, divulg. 20 maio 2021, public. 21 maio 2021.

CAPORAL, Angélica Azeredo Garcia; SOUZA, Ismael Francisco de. Estado Democrático de Direito, Conselho de Direitos, participação e voz da criança e do adolescente. **Revista Pensamento Jurídico**. São Paulo, v. 13, n. 1, p. 275-288, jan./jun. 2019.

CARMELLO JUNIOR, Carlos Alberto. **A proteção jurídica da infância, da adolescência e da juventude**. São Paulo: Editora Verbatim, 2013.

CRUZ, Paulo Márcio. Repensar a democracia. **Revista Jurídica FURB**. v. 13, n. 25, p. 03-22, jan./ jul. 2009. Disponível em: www.furb.br/juridica/article/view/1597. Acesso em: 02 ago. 2022.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa de Informações Básicas Municipais: perfil dos Municípios Brasileiros 2019**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br>. Acesso: 17 jul. 2022.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente na visão de seus conselheiros**. Brasília: IPEA, 2012. Disponível em: ipea.gov.br/participacao/pdfs/relatorio_conanda. Acesso em: 17 jul. 2022.

PEREIRA, Antônio Kevan Brandão. Democratizar a democracia: Boaventura de Sousa Santos e a ampliação da participação política. *In: XV ENCONTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS DO NORTE E NORDESTE PRÉ-ALAS BRASIL, 2012, Teresina. Grupo de Trabalho n. 17: Democratização e teorias democráticas na América Latina Contemporânea [...]* Ceará: UFC, 2012.

RIGÃO, Livia Carla Silva; BREZAN, Milena Fernanda Manzano. Democracia participativa: os conselhos de direito como instrumento de efetivação dos direitos infantojuvenis na elaboração de políticas públicas. *In: LEÃO JÚNIOR, Teófilo*

Marcelo de Arêa; AQUINO, Maurício de (org.). **Sistema Constitucional de Garantia de Direito I**. Jacarezinho: UENP, 2016. p. 05-31.

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. p. 39-82.

SILVA, Frederico Barbosa da; JACCOUD, Luciana; BEGHIN, Nathalie. Políticas sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias. *In*: JACCOUD, Luciana (org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2009.