

# Interseções

Interseções: Revista de Estudos Interdisciplinares  
ISSN: 1517-6088  
ISSN: 2317-1456  
Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais

Oliveira, Assis da Costa

Participação social nos conselhos de políticas públicas na “era Bolsonaro”:  
o caso do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente

Interseções: Revista de Estudos Interdisciplinares,  
vol. 24, núm. 1, 2022, Janeiro-Abril, pp. 172-195  
Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais

DOI: <https://doi.org/10.12957/irei.2022.68332>

Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=41275397009>

- ▶ Como citar este artigo
- ▶ Número completo
- ▶ Mais informações do artigo
- ▶ Site da revista em [redalyc.org](http://redalyc.org)

UNEM redalyc.org

Sistema de Informação Científica Redalyc  
Rede de Revistas Científicas da América Latina e do Caribe, Espanha e Portugal  
Sem fins lucrativos acadêmica projeto, desenvolvido no âmbito da iniciativa  
acesso aberto

# Participação social nos conselhos de políticas públicas na “era Bolsonaro”: o caso do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente

Assis da Costa Oliveira<sup>1</sup>

## Resumo

Neste artigo objetivo analisar os caminhos assumidos pelo controle social na “era Bolsonaro”, em especial no estudo de caso do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda). Com base em pesquisa bibliográfica, documental e entrevistas, analiso as estratégias políticas, discursivas e jurídicas utilizadas pelo governo federal para desestruturar a institucionalidade democrática advinda com a Constituição Federal de 1988, sobretudo após edição do Decreto n. 9.759/2019 e suas justificativas alicerçadas em uma retórica de polarização política (“despetização”) e “falsa oposição” entre democracia participativa e gestão das políticas públicas. Posteriormente, faço uma análise das situações vivenciadas no Conanda, entre 2019 e 2021, com a produção de um conjunto de estratégias de cunho moral, administrativo e jurídico. Em termos morais, usam-se repertórios discursivos difundidos em redes sociais para desqualificar moralmente as representações da sociedade civil presentes no Conanda. No âmbito administrativo, o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos faz uso de uma série de impasses administrativos que afetam intencionalmente a atividade-meio do Conanda, provocando sérios prejuízos a sua atividade-fim, isto é, ao próprio controle social. Por último, no aspecto jurídico, a publicação do Decreto n. 10.003/2019 trouxe retrocessos participativos ao Conanda, os quais foram alvo de julgamento no Supremo Tribunal Federal, que, apesar de ter colocado freios judiciais a boa parte dos ímpetos autoritários do governo, não anulou algumas amarras normativas do Decreto que têm, até hoje, provocado um impasse estrutural na capacidade de incidência política da sociedade civil.

## Palavras-chave

Conselhos de Políticas Públicas. Controle Social. Democracia. Governo Bolsonaro. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente.

---

<sup>1</sup> Doutor em Direito pela Universidade de Brasília. Mestre e graduado em Direito pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Professor do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares da Universidade de Brasília (CEAM/UnB). Membro do Núcleo de Estudos da Infância e da Juventude do CEAM/UnB. Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito e Desenvolvimento na Amazônia da UFPA. Coordenador do Grupo Temático “Direitos, Infâncias e Juventudes” do Instituto de Pesquisa Direitos e Movimentos (IPDMS). *E-mail*: assisdco@gmail.com.

## Abstract

In this article I aim to analyze the paths taken by social control in the “Bolsonaro era”, especially in the case study of the National Council for the Rights of Children and Teenagers (Conanda). Based on bibliographical, documental research, and interviews, I analyze the political, discursive, and legal strategies used by the federal government to disrupt the democratic institutionality arising from the Federal Constitution of 1988, especially after the edition of Decree n. 9,759/2019 and its justifications based on a rhetoric of political polarization (“dePTzation”) and “false opposition” between participatory democracy and public policy management. Subsequently, I analyze the situations experienced in Conanda, between 2019 and 2021, with the creation of a set of moral, administrative, and legal strategies. In moral terms, it uses discursive repertoires disseminated on social networks to morally disqualify the existing representations of civil society in Conanda. In the administrative sphere, the Ministry of Women, Family, and Human Rights makes use of a series of administrative deadlocks that intentionally affect Conanda’s activity-medium, causing serious damage to its core activity, that is, to social control itself. Finally, in the legal aspect, the publication of Decree n. 10.003/2019 brought participatory setbacks to Conanda that were the subject of trial in the Supreme Court which, despite having placed judicial restraints on most of the authoritarian impulses of the government, did not overturn some of the normative ties of the Decree that have, until today, caused a structural impasse in civil society’s ability for political influence.

## Keywords

Public Policy Councils. Social Control. Democracy. Bolsonaro Government. National Council for the Rights of Children and Teenagers.

## Introdução

Nos últimos 10 anos, tenho acompanhado constantemente os conselhos de políticas públicas, em grande parte devido a minha atuação profissional nas áreas de formação dos profissionais do Sistema de Garantia dos Direitos (SGD)<sup>2</sup> e de pesquisas relacionadas ao planejamento e ao monitoramento das políticas públicas, com especial destaque aos direitos de crianças, adolescentes e jovens<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> A expressão, cuja sigla é SGD, representa um conjunto de instituições públicas e entidades sociais comprometidas com a promoção, a proteção e/ou o controle social dos direitos das crianças e dos adolescentes. A regulamentação jurídica está contida nas Resoluções ns. 113 e 117 de 2006, do Conanda.

<sup>3</sup> Sobre o assunto, consultar: Oliveira (2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018).

A constatação de que o início da “era Bolsonaro” marca uma mudança crítica nos conselhos de políticas públicas não é exagerada ou partidarizada. Por certo, desde que a institucionalidade atual desses mecanismos de participação social na gestão pública se corporificou com o advento da Constituição Federal de 1988, o exagero seria afirmar que eles nunca foram ameaçados ou disputados por diferentes grupos de interesses para servir a propósitos por vezes contrários aos seus objetivos constitucionais. O que advém com o governo de Jair Bolsonaro (Partido Liberal/PL) é algo diferente na intensidade da radicalidade antidemocrática, em que o direito à participação se converte em ódio à participação.

Por isso, objetivo, neste trabalho, fazer uma certa “história do presente” das principais movimentações políticas, institucionais e jurídicas relacionadas à gestão do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), tendo por pano de fundo o debate mais amplo sobre as condições dos conselhos de políticas públicas na “era Bolsonaro” e, com isso, também da democracia e da participação social.

Quando digo “história do presente”, quero justamente ressaltar os acontecimentos que continuam a ser produzidos em relação à temática e aos sujeitos da pesquisa, o que também me coloca em uma posição político-acadêmica de buscar refletir sobre a fotografia da conjuntura atual. Sobre isso, trabalho a partir dos métodos da pesquisa documental e bibliográfica, assim como de entrevistas com membros de organizações da sociedade civil que estiveram totalmente imersas (e ainda hoje estão) nessas disputas.

O que proponho é uma reflexão a partir de um estudo de caso (o Conanda) para problematizar nossos (des)caminhos democráticos e as estratégias utilizadas para desconstruir e reconstruir os sentidos do controle social no Estado brasileiro. De início, vou abordar alguns aspectos teóricos e jurídicos do controle social, buscando evidenciar sua importância para a construção da democracia na sociedade brasileira, além de apontar o contexto geral vivenciado durante a era Bolsonaro. Em seguida, farei uma análise mais detida do caso ocorrido no Conanda, de modo a propor uma abordagem indutiva para situações que, certamente, foram vivenciadas em muitos outros órgãos colegiados.

## 1. “Não podemos ficar reféns de conselhos”: do direito ao ódio à participação

A adoção de uma arquitetura institucional de gestão participativa das deliberações políticas é uma marca indelével da Constituição Federal de 1988 e dos anseios sociais do período de redemocratização da sociedade brasileira. O compartilhamento do poder de administração da “coisa pública” (*Res-publica*) com sujeitos oriundos de diferentes grupos de interesse da sociedade sustenta-se nos preceitos constitucionais da cidadania (art. 1º, inc. II) e da participação social no planejamento, na implementação e no monitoramento das políticas públicas (art. 194, inc. VII, art. 204, inc. II, art. 206, inc. VI, art. 227, par. 7º, entre outros) (OLIVEIRA, 2019a), de modo a estabelecer, ao menos no plano formal, parte dos caminhos institucionais para o controle democrático do Estado.

Para Raichelis, o debate social e constitucional consolidou o entendimento de que “os conselhos são canais importantes de participação coletiva e de criação de novas relações políticas entre governos e cidadãos e, principalmente, para construir um processo de interlocução e deliberação pública permanente” (2015, p. 176). Assim, os conselhos paritários e deliberativos são concebidos como um mecanismo estratégico para o controle social sobre as políticas públicas e o compartilhamento do poder entre o Estado e a sociedade civil organizada. E, com isso, para a própria garantia da democracia.

Apesar da inovação constitucional da institucionalidade democrática, Oliveira (2019a) e Raichelis (2015) são enfáticos em reconhecer a existência de experiências anteriores à Constituição Federal de 1988, tanto na sociedade civil – como os conselhos comunitários e os conselhos populares, criados nas décadas de 1970 e 1980 – como no próprio Estado – a exemplo do Conselho Nacional de Meio Ambiente, surgido em 1981, e do Conselho Nacional de Educação, cujo primeira formulação é de 1911. Nesses casos, o “modelo conselho” de deliberação política tinha limitações de institucionalidade estatal e, portanto, de capacidade de incidência sobre a agenda política, ou de representatividade social, haja vista contarem com poucos ou nenhum membro externo à burocracia estatal<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Raichelis (2015) também observa a existência da “forma conselhos” em diversas referências históricas no plano internacional, como na Revolução Francesa, em 1789, e aos conselhos da Comuna de Paris (1971), além da própria instituição dos *soviets* (oriundo de *soviete*, cuja tradução, do russo, é conselho) nas revoluções na Rússia de 1905 e 1917.

De toda forma, com o novo cenário social, institucional e jurídico marcado no paradigma constitucional da sociedade redemocratizada, advém o movimento de frutificação do “modelo conselho” em várias áreas de políticas públicas, em todos os níveis da administração pública. De acordo com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), que realizou o levantamento do perfil e da atuação dos membros de muitos desses conselhos de políticas públicas de caráter nacional:

[o] número de conselhos nacionais aumentou consideravelmente desde o início da década de 1990. Enquanto, entre 1930 e 1989, foram criados apenas cinco conselhos nacionais, entre 1990 e 2009, somaram-se a eles mais 26 conselhos, tendo em vista a difusão da ideia de ampliar a participação no processo de formulação de políticas públicas pós-CF/1988 (2013, p. 09).

Necessário frisar, conforme podemos depreender da linha temporal ressaltada pelo IPEA (2013), que os conselhos de políticas públicas de âmbito nacional foram criados ou reformulados na vigência de gestões governamentais de partidos políticos de direita e de esquerda. Logo, e mesmo ciente das dificuldades e disputas ocorridas em cada conjuntura política nacional, o mandamento constitucional foi adotado para ampliar o leque de sujeitos, temáticas e interesses incluídos na arena política do “modelo conselho”.

Por certo, o “aparelhamento” ou a cooptação dos conselhos pelos grupos políticos dominantes das gestões estatais, sobretudo em nível municipal, tem ocorrido desde o início da vida pós-constitucional desses espaços colegiados, mas nunca no sentido de confrontar suas arquiteturas participativas e legitimidades democráticas. Mais do que apontar a “falência” do modelo, esses fatos indicam justamente as dificuldades de se confrontar a tradição política autoritária brasileira, existente tanto na esfera estatal quanto em outros domínios da existência social, como as relações conjugais e laborais.

Em 2014, houve um novo impulso institucional à participação social, com a edição do Decreto n. 8.243/2014, mais conhecido como Política Nacional de Participação Social. Nele, procurou-se dar regulamentação jurídica às formas de participação social nas estruturas institucionais do Estado, com o objetivo de fortalecer e articular as instâncias democráticas “de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil” (BRASIL, 2014), como estabelece o artigo 1º.

A razão aqui é de ordem qualitativa – e não quantitativa ou econômica – relacionada à necessidade de ampliar os espaços de participação social na esfera estatal para assegurar um maior alinhamento entre as prioridades da agenda política e a diversidade de opiniões, interesses e realidades dos sujeitos, sobretudo para reduzir – ainda que não elimine – as desigualdades de participação entre os diferentes grupos de interesse, especialmente aqueles historicamente vulnerabilizados.

O golpe de 2016, com o impedimento da presidente da República Dilma Rousseff (Partido dos Trabalhadores/PT) e a ascensão à presidência de Michel Temer (Movimento Democrático Brasileiro/MDB), trouxe uma primeira mudança de retrocesso nos direitos sociais e no controle social, haja vista a aprovação do Projeto de Emenda Constitucional n. 95/2016 e a redução do apoio estatal à manutenção de muitos conselhos de gestão das políticas públicas, justificado por um discurso neoliberal de austeridade da máquina estatal com o orçamento público. Ao mesmo tempo, houve uma seletividade ideológica na agenda política na priorização de determinadas pautas sociais em detrimento de outras, por exemplo, da primeira infância e não de crianças e adolescentes, do empreendedorismo rural e não mais de povos e comunidades tradicionais, ou da repressão ao tráfico de pessoas e não mais tratar, com o mesmo peso de consideração, dos aspectos preventivos e de atendimento às vítimas.

Por certo, como observa Mariana<sup>5</sup>, militante social e ex-conselheira do Conanda, “a gestão de Bolsonaro veio para finalizar um desmonte que já estava em curso, que piorou bastante no governo Temer, mas que despencou no governo Bolsonaro” (entrevistada em 14/07/2021). O processo de democratização da gestão estatal e das relações sociais está em uma difícil e contraditória disputa da cultura política, e com a chegada ao governo federal de Jair Bolsonaro (PL) produziu uma velocidade de retrocesso jamais vista desde a reabertura democrática do Estado brasileiro. A partir de então, une-se a estratégia político-discursiva da austeridade econômica com a de desqualificar moralmente a sociedade civil presente nesses conselhos e a difusão da ideia de que “muita democracia” prejudica a gestão do Estado e das políticas públicas.

Isso ganhou uma configuração institucional antidemocrática a partir do dia 11 de abril de 2019, quando foi publicado o Decreto n. 9.759, em que o governo Bolsonaro propõe a extinção em massa dos órgãos colegiados e as “diretrizes,

---

<sup>5</sup> Utilizo nomes fictícios para evitar a exposição indevida da identidade das pessoas entrevistadas.

regras e limitações” para aqueles que permanecerem ou forem criados na administração pública federal. Esse Decreto foi parcialmente reformulado pelo Decreto n. 9.812, de 30 de maio de 2019, muito em decorrência do posicionamento do Supremo Tribunal Federal (STF), quando da judicialização da matéria<sup>6</sup>, mas em seu âmbito permanece o mesmo: extinguir a maior parte dos órgãos colegiados, sobretudo os conselhos, relacionados às diferentes áreas de políticas públicas e definir, para os que sobreviverem ou forem criados, regras rigorosas de composição e funcionamento, por exemplo, o tempo máximo de duração de suas reuniões. Isto, além de revogar o Decreto da Política Nacional de Participação Social.

Segundo levantamento realizado por Saconi, Aleixo e Maia (2019), logo após o término do prazo definido pelo governo para deliberar quais órgãos colegiados seriam extintos, o dia 28 de junho de 2019, dos 2.593 órgãos colegiados então existentes na gestão federal, apenas 1,2%, isto é, 32 deles foram expressamente mantidos na administração pública federal de caráter direto (e a maioria teve reformulada sua composição para reduzir ou anular a participação de representantes da sociedade civil), e preservou 996, ou 38% do total, ligados às instituições federais de ensino. Outros 734 órgãos colegiados foram extintos e 863 não tiveram identificado o ato normativo de criação (se lei ou decreto), ficando pendente de decisão final.

No mesmo dia da publicação do Decreto n. 9.759/2019, o então ministro da Casa Civil, Onyx Lorenzoni, foi a público justificar o ato à sociedade indicando se tratar de uma conduta governamental para acabar com os “resquícios de administrações petistas, com visões distorcidas e viés ideológicos, que não representam a totalidade da sociedade” (apud CONFETAM, 2019). Tempos depois, foi o presidente, Jair Bolsonaro (PL), que expressou a intenção de querer “enxugar os conselhos, extinguir a grande maioria deles para que o governo possa funcionar. Não podemos ficar reféns de conselhos, muitos deles formados por pessoas indicadas por outros governos” (apud SHINOHARA; MAIA, 2019).

---

<sup>6</sup> Por mais que o STF, em decisão liminar emitida em 12 de junho de 2019, tenha indicado, por maioria dos ministros, que este ato presidencial (o Decreto) não poderia afetar os conselhos de políticas públicas instituídos por lei federal, pois era de incumbência do Congresso Nacional, só cabendo ao presidente extinguir órgãos colegiados criados por decretos e atos normativos inferiores a estes. O fato é que a manutenção da vigência deste instrumento normativo, mesmo depois das limitações impostas pelo STF, permitiu ao governo federal realizar atos de extinção em massa deste órgãos com pouca ou nenhuma justificção pública dos motivos relacionados às decisões tomadas, além de paralisar o funcionamento dos conselhos de políticas públicas e mudar o foco de seus membros, do controle social para o *lobby* junto às autoridades públicas para garantir que seus órgãos sobrevivessem aos cortes anunciados.

O deslocamento discursivo proposto pela argumentação das autoridades públicas, do plano político para o moral, estabelece a desqualificação das pessoas e das entidades sociais as quais representam e invoca um pretenso inchaço da participação social na institucionalidade estatal provocado pelas gestões federais do PT. Assim, coloca-se em questionamento e, portanto, em um outro patamar de disputa o “modelo conselho” e os outros formatos de órgãos colegiados. Não mais uma discussão como uma questão de direitos e democracia, mas de privilégios, custos e ideologias. O direito à participação se transforma em um ódio à participação dos grupos de interesses que sejam contrários ao posicionamento político hegemônico, e nisto subsiste o ideário antidemocrático de opor a eficiência da gestão pública à institucionalidade democrática, recolocando, como aspecto positivo, a tradição autoritária da cultura política nacional. Como resume Mariana: “[n]a verdade eles odeiam participação e controle social, só que isto está se efetivando na mesma rede que a gente usou para ampliar, eles usam e estão desconstruindo e construindo um novo foco para eliminar os processos.”

Acompanhei mais diretamente as mudanças institucionais provocadas pelo Decreto n. 9.759/2019 no Conanda, no Conselho Nacional de Juventude, no Conselho Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (Conatrap), no Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas (Conad) e no Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama)<sup>7</sup>. Destes, abordo, a seguir, a trajetória vivenciada pelo Conanda entre 2019 e 2021.

## **2. As disputas no Conanda na “era Bolsonaro”**

### **2.1. Uma breve história do Conanda**

A mudança jurídico-normativa da Doutrina da Situação Irregular pelo advento da Doutrina da Proteção Integral, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n. 8.069/1990) e a ratificação da Convenção sobre os Direitos das Crianças das Nações Unidas (via Decreto n. 99.710/1990), foi feita com base na formulação de realinhamentos estratégicos – e, diria, paradigmáticos – da administração dos direitos e das políticas públicas de crianças e adolescentes.

---

<sup>7</sup> Alguns trabalhos, escritos na urgência das inquietudes e indignações decorrentes de cada Decreto formulado para modificar a institucionalidade dos conselhos, são: Oliveira (2019b, 2019c, 2019d, 2019e).

O primeiro, a criação de um órgão específico para servir de “porta de entrada” das demandas de crianças e adolescentes, isto é, o Conselho Tutelar de Direitos, cujos membros são oriundos da sociedade e as funções possibilitaram a redução da concentração de poder historicamente direcionada ao Juizado da Infância e da Juventude (antigamente, Juizado de Menores). Em segundo, a municipalização do atendimento, buscando trabalhar a descentralização dos serviços a partir do contexto local, de modo a também evitar a concentração de poder no governo federal e oportunizar aos municípios o gerenciamento de políticas públicas alinhadas aos contextos socioterritoriais. O terceiro, o da implantação do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente (CDCA), com função de controle social e de caráter paritário e deliberativo, nas três esferas de governo, para garantir a democratização do planejamento e do monitoramento das políticas, serviços e ações às crianças e aos adolescentes.

Essas medidas tornaram-se diretrizes da política de atendimento inscrita no Estatuto da Criança e do Adolescente, no âmbito do artigo 88, incisos I e II do referido diploma legal. E, segundo Tavares (2010, p. 353), os realinhamentos estratégicos devem ser lidos combinados aos artigos 227, caput, e 204, inciso II, da Constituição Federal, ao priorizar a “descentralização político-administrativa e a participação da população na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis da federação, por meio de organizações representativas.”

No dia 12 de outubro de 1991, por meio da Lei n. 8.242, foi formalmente implantado o Conanda, com a função primordial de elaborar as normas gerais e o controle da política nacional de atendimento aos direitos das crianças e dos adolescentes, entre outras medidas. Desde então e até 2021, o Conanda elaborou 226 resoluções – 224 resoluções oficialmente publicadas e outras duas resoluções (de prováveis números 224 e 225)<sup>8</sup> intencionalmente não publicadas pelo atual governo( retomarei este ponto adiante) – para regulamentar diferentes questões sobre os direitos de crianças e adolescentes, como a organização do Sistema de Garantia de Direitos (Resoluções ns. 113/2006 e 117/2006); a regulamentação sobre a propaganda para crianças e adolescentes

---

<sup>8</sup> Esta numeração é uma suposição, pois, de fato, por não terem sido publicadas, as resoluções ainda não possuem uma numeração oficial. Mas, dado que no próprio site do governo (disponível em: <<<https://www.gov.br/participamaisbrasil/https-wwwgovbr-participamaisbrasil-blob-baixar-7359>>>; último acesso em: 10/05/2022) a ordem de resoluções salta da 223 para a 226, explicitamente apontando a ausência de duas resoluções, de números 224 e 225, o que se indica é a possibilidade de uma análise de que o conteúdo das resoluções aprovadas e não publicadas correspondem a esses números.

(Resolução n.163/2014); e as diretrizes para o atendimento intercultural de crianças e adolescentes de povos e comunidades tradicionais (Resoluções ns. 181/2016 e 214/2018).

Além disso, organizou e/ou aprovou diversos planos intersetoriais, como o Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes (2011), o Plano de Atendimento Socioeducativo (2013) e o Plano de Enfrentamento da Violência Sexual Contra Crianças e Adolescentes (2000 e 2014), entre outros. Isso sem contar a organização de 11 Conferências Nacionais dos Direitos da Criança e do Adolescente desde 1994 e a realização de inúmeras ações de articulação e incidência política junto aos poderes Executivo, Legislativo, Judiciário, Ministério Público, assim como os meios de comunicação, as empresas e a sociedade em geral, seja para defender os direitos de crianças e adolescentes contra ameaças de retrocessos e/ou diante de situações de graves violações individuais ou coletivas desses direitos, seja para propor um maior engajamento e avanço na sua conformação política, normativa, institucional e prática.

Essa é uma breve história do que as diversas gestões do Conanda realizaram ao longo destes 30 anos de existência. Atesta, tal como foi definido na avaliação dos 25 anos de existência do Estatuto da Criança e do Adolescente, ocorrida em 2015, que esse órgão colegiado e outros CDCA possibilitaram “uma maior aproximação entre o Estado e sociedade em seus processos decisórios e de participação social, na medida em que estas instâncias elaboram, deliberam e fiscalizam, nos diferentes âmbitos federativos (federal, estadual e municipal)” (CONANDA, 2016, p.91).

Isto não quer dizer que a trajetória do Conanda foi sempre de louros e conquistas, muito pelo contrário. Ao longo do tempo, as dificuldades para operacionalizar o que fora normatizado foi um desafio constante, mostrando como os governos, mesmo os de esquerda, acabaram por reduzir ou desconsiderar a atenção à garantia constitucional da prioridade absoluta de crianças e adolescentes. Além disso, o órgão teve que travar muitas batalhas para evitar a implantação de retrocessos estruturais nesses direitos, o mais emblemático deles sendo a disputa pela (não) redução da maioria penal.

Mas, em todos esses momentos, o que estava em jogo nunca era a ameaça à existência ou ao funcionamento do Conanda, mas sim ao modo como atuava e os conflitos de interesse dentro de seu colegiado e com outros grupos de interesse da sociedade.

## 2.2. As disputas dos direitos das crianças e do Conanda na “era Bolsonaro”

Com a chegada de Jair Bolsonaro (PL) à presidência da República, a pauta dos direitos das crianças e dos adolescentes ganha um contorno de retrocesso e usos abusivos. Ainda na campanha eleitoral, o então candidato do PSL, hoje PL, trazia entre suas principais propostas o apoio à redução da maioria penal, algo que sempre defendeu durante seus 30 anos nos diferentes cargos políticos que ocupou.

Porém, ainda com meses de gestão, o governo Bolsonaro era palco de diversas polêmicas sobre como compreende a gestão dos direitos das crianças e dos adolescentes. Diretamente pelo presidente ouvimos um clamor de aumento do turismo com explícita intenção de apoio à exploração sexual de mulheres<sup>9</sup>, incluindo crianças e adolescentes, isto às vésperas do 18 de maio, o Dia Nacional de Combate ao Abuso e à Exploração Sexual. Depois, do mesmo presidente, escutamos a afirmação de que é favorável ao trabalho infantil, como medida salutar ao “desenvolvimento moral” dos sujeitos<sup>10</sup>, com isso demonstrando completo desconhecimento das normas jurídicas e da situação fática de óbitos, acidentes graves de trabalho, exclusão escolar e crescimento da pobreza que o trabalho infantil provoca no Brasil. De forma semelhante, a ex-ministra da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, Damares Alves, faz parte de organização social que é investigada por crimes de adoção ilegal e tráfico de pessoas de crianças indígenas (OLIVEIRA, 2021), isto sem contar que a ex-ministra apresentou dados, sem fundamentação científica e censitária, durante a 33ª Reunião de Altas Autoridades em Direitos Humanos e Chancelarias do Mercosul e Estados Associados, de que 1.500 recém-nascidos indígenas são enterrados vivos todos os anos por seus pais e familiares<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> “Ao criticar o ‘turismo gay’ no Brasil, o presidente Jair Bolsonaro sugeriu que ‘fique à vontade’ quem quiser vir ao país ‘fazer sexo com uma mulher’. Além de provocar polêmica com a comunidade LGBT, a declaração do presidente gerou reação de governos estaduais, principalmente do Nordeste. Na região, o turismo predatório se associa inclusive à exploração sexual de crianças e adolescentes” (MARIZ, 2019).

<sup>10</sup> Entre 2019 e 2020, em pelo menos três ocasiões, o presidente Jair Bolsonaro defendeu publicamente o trabalho infantil como medida de formação ou correção moral para as crianças. Conferir nas matérias jornalísticas de: Exame (2020), Marchao (2019) e Portal G1 (2019).

<sup>11</sup> “Falando num encontro com legisladores argentinos, no âmbito de uma reunião de direitos humanos dos países do Mercosul, Damares Alves disse que 40 dos 305 povos indígenas do Brasil têm por hábito matar parte dos filhos. Por último, a ministra indicou que outro desafio do governo é resgatar as crianças que as tribos indígenas brasileiras vão matar” (DIÁRIO DE NOTÍCIAS, 2019). Como aponta a nota de repúdio da Associação Brasileira de Antropologia (2019), “[t]rata-se de uma afirmação sem fundamento algum, sem qualquer base científica. Como a ministra chegou a este número? Como estabeleceu a relação entre o suposto número e a causa morte atribuída? A partir de que fontes?... Segundo dados disponíveis no Relatório Anual de Gestão (RAG) da SESAI, relativo à 2018, que cobre o período de 1º/01/2018 a 30/09/2018, extraído em

Esse repertório discursivo do presidente da República e de sua ex-ministra é a ponta do *iceberg* do que está ocorrendo na gestão da política nacional da criança e do adolescente, em que também ocorreu a mescla – bastante conflitante – entre os militaristas e os evangélicos neopentecostais na condução da Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, além do explícito apoio à bancada da bala para tramitação do projeto de emenda constitucional que propõe a redução da maioria penal. Tudo isso, no entanto, pode ser alegado como parte do jogo democrático que colocou no poder a extrema direita e sua lógica militar-religiosa de compreender os direitos das crianças e dos adolescentes. Os retrocessos são patentes e ameaçam a própria democracia.

No caso do Conanda, podemos classificar as estratégias para modificar sua concepção, composição e funcionamento em três frentes: moral, administrativa e jurídica.

Os dilemas começaram com a dificuldade de nomeação dos membros da sociedade civil para compor o órgão colegiado no início da gestão Bolsonaro. A posse deveria ter ocorrido em fevereiro de 2019, mas só foi agendada para o mês seguinte, março, e depois de muita pressão das organizações da sociedade civil, sob justificativa do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH), onde o Conanda está sediado administrativamente, de restrições orçamentárias.

Além disso, como enfatiza Samara, ex-conselheira do Conanda:

No dia em que a gente estava tomando posse saiu uma matéria em um destes jornais que apoiam o governo falando da farra das diárias, como se os conselheiros da sociedade civil estivessem esbanjando o dinheiro recebido das diárias, que era um valor altíssimo, e tentando mobilizar a opinião pública contra a sociedade civil (entrevistada em 12/07/2021).

A matéria jornalística, publicada no jornal *Diário do Poder* (2019), indica, logo no início, que “o governo decidiu acabar com a farra de diárias e passagens de integrantes de conselhos ministeriais” e, mais adiante, exemplifica com o

---

10/01/2019, dos 381 óbitos registrados, 330 são óbitos de crianças menores de um ano cuja causa foi investigada e notificada no Sistema de Informação de Atenção à Saúde Indígena (SIASI). Não há registro de óbito relacionado com a alegada causa apontada pela ministra. No RAG de 2017, a SESAI informa a ocorrência de 472 casos de óbitos infantis (crianças menores de 01 ano) nesse ano, sendo investigados 321 óbitos. Os dados foram extraídos do SIASI em janeiro de 2018 que cobriu 33 Distritos Sanitários Especial Indígena (DSEI). Também não há indicação de que tenha ocorrido na circunstância indicada pela senhora ministra.”

Conanda, indicando que seus “14 dirigentes de ONGs torram R\$ 40 mil por mês com suas idas e vindas”.

Não há nenhuma consideração sobre a qualidade do trabalho desenvolvido por representantes da sociedade civil nos órgãos colegiados, apenas o uso de uma retórica de desqualificação moral dos sujeitos ante os gastos que representam para os cofres públicos. Alia-se o discurso da austeridade econômica com a negação da democracia participativa, o que, uma vez mais, apela para a renovação da tradição autoritária na política.

O uso de termos como “farra” e “torrar” sinaliza, também, discurso da banalização da política quando esta é encabeçada por sujeitos divergentes dos interesses presentes nas instâncias do governo federal. Retórica semelhante foi usada pela própria ex-ministra, Damares Alves, ao questionar, em vídeo em sua página no Facebook, a aprovação pelo Conanda, em novembro de 2020, de uma resolução que disciplina, entre outras coisas, a garantia da visita íntima para adolescentes em internação socioeducativa, classificado pela ministra como “motel para adolescentes e meninas financiado com dinheiro público” e incentivo ao “estupro de vulnerável”<sup>12</sup>.

Segundo Fernandes et al. (2020), o uso das redes sociais no governo Bolsonaro, em especial pelo próprio presidente e seus ministros, ocorre de maneira estratégica para produzir discursos de pós-verdade e desinformação, em que as evidências científicas e os conhecimentos são substituídos por fatos alternativos baseados em uma revitalização da verdade, na banalização da objetividade dos dados e na supremacia do discurso emotivo. Isto foi acentuado no período da pandemia da Covid-19, ante a postura negacionista do governo federal no enfrentamento do novo coronavírus, mas já era algo presente desde o início da gestão Bolsonaro, e que seus ministros, e em especial a ex-ministra Damares Alves, assumiram como estratégia discursiva para não apenas desqualificar os conhecimentos, mas os próprios sujeitos e as organizações que os produzem.

Assim, e para além do desconhecimento quanto à presença desta mesma garantia (direito à visita íntima por adolescentes) na Lei n. 12.594/2012, que instituiu o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo, do artigo 67 ao 70, além de ser um direito sexual de adolescentes<sup>13</sup>, independentemente de

---

<sup>12</sup> Trechos retirados da fala da ministra Damares Alves em um vídeo, em que ela se posiciona sobre a questão, acessível pelo link: <https://www.facebook.com/watch/?v=241640270716057> Há, também, uma matéria jornalística da Revista Poder (2020) que ressalta os argumentos da ministra.

<sup>13</sup> O fato de o Código Penal vedar relações sexuais com crianças e adolescentes abaixo de 14 anos (estupro de vulnerável) não pode ser usado como medida de generalização do impedimento das atividades sexuais

estarem ou não privados de liberdade, o que ressalto nessa argumentação é a presença da estratégia discursiva de desqualificação moral dos representantes da sociedade civil. Assim, faz-se o uso retórico da defesa dos direitos de crianças e adolescentes com base em valores de uma moralidade conservadora, resultando no impedimento de acesso a esses direitos pelos sujeitos de direitos no caso, isto é, os adolescentes em situação de internação. Além disso, e como retaliação pela aprovação dessa resolução no Conanda, o MFMDH não publicou a resolução no Diário Oficial da União, e não há previsão de quando isto possa ocorrer<sup>14</sup>.

Esse ato de não publicar e, portanto, não tornar juridicamente válida uma resolução interna do Conanda é apenas um dos mecanismos administrativos adotados pelo governo Bolsonaro, e, sobretudo, pela ex-ministra Damares Alves, para restringir a legitimidade política e o funcionamento regular do Conanda.

No dia 23 de maio de 2019, o Conanda (2019) publicou uma Nota Pública direcionada ao MMFDH denunciando “o processo de inviabilização do funcionamento” do órgão e especificando que este ocorre por meio da: (1) extinção de cargos técnicos, especialmente os ligados ao acompanhamento do Congresso Nacional e de atualização do site do órgão; (2) lentidão na tramitação dos procedimentos logísticos necessários à organização da XI Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, o que, na época, ameaçou seriamente sua realização; e (3) “[c]ontingenciamento de recursos da Secretaria Nacional dos Direitos da Criança – SNDCA e do Fundo Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente [FNCA], nos valores respectivos de R\$ 6.356.886,00... e de R\$ 3.618.896,00” (CONANDA, 2019, p. 01). Isso foi executado pelo MMFDH sem qualquer transparência sobre os motivos para a realização dos atos e ausência de diálogo sobre alternativas para evitar que se chegasse a tal situação.

Esse tipo de contingenciamento de recursos da pauta da criança e do adolescente é similar ao ocorrido em 2016, logo após a abertura do processo de *impeachment* contra Dilma Rousseff (PT) pelo Congresso Nacional, com

---

para com todas as faixas etárias de adolescentes. Os direitos sexuais exigem o respeito à autonomia e à garantia de políticas públicas que assegurem o acesso às informações, métodos contraceptivos e condições adequadas para o desenvolvimento sexual de adolescentes, inclusive os/as privados de liberdade.

<sup>14</sup> Outra Resolução, de provável número 225, aprovada em 21 de dezembro de 2020, que dispõe dos parâmetros para implementação e funcionamento da modalidade de acolhimento familiar em família solidária, no âmbito do Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM), também não foi publicada, ainda que já possua a assinatura eletrônica da presidente, à época, do Conanda. Ao que tudo indica, a retaliação institucional se generalizou para todas as resoluções emitidas pelo órgão.

consequente posse (até então provisória) de Michel Temer (MDB) na presidência da República, tendo instituído a Portaria n. 611/2016 que suspendia, por 90 dias, diversas despesas do Ministério da Justiça e da Cidadania, onde, à época, estavam alojados o Conanda e a SNDCA. A Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC), do Ministério Público Federal (MPF), solicitou informações sobre como se daria a manutenção das atividades do Conanda e da autonomia do FNCA, ressaltando, ao final,

que a criança e o adolescente são prioridades absolutas, conforme orienta o artigo 227 da Constituição Federal de 1988, e que compete à família, à sociedade e ao poder público a proteção integral desse segmento da população – como determinam normativas internacionais, tais como a Convenção sobre os Direitos da Criança (MPF, 2016).

Em 2019, a PFDC teve que exigir do MMFDH informações dos motivos pelos quais a SNDCA convocou a reunião de junho do colegiado do Conanda sem garantir apoio de passagens e diárias aos membros da sociedade civil que residem fora de Brasília, violando o que prescreve “a Lei 8.242, de 12 de outubro de 1991, em seu artigo 1º, § 2º, [que] estabelece que o suporte técnico-administrativo-financeiro necessário ao funcionamento do CONANDA é atribuição do Poder Executivo” (MPF, 2019).

Em 2020, já no período da pandemia da Covid-19, a situação continuou a mesma, como relata Samara:

Em 2020, tivemos muitos problemas em relação à secretaria executiva (do Conanda). Foram três pessoas que ocuparam, foi uma depois passou para outra e depois para outro, e que se colocam a serviço da ministra e não a serviço do conselho. Uma equipe reduzidíssima, que é impossível fazer o trabalho com aquele número de pessoas, servidores sobrecarregados e que não têm uma qualificação para desenvolver as tarefas que são exigidas deles. Além disso, retiraram o site do Conanda do ar... sem aviso prévio e com a desculpa de que o governo federal estava padronizando os sites... mas muita informação ficou de fora [do novo site] e até hoje não foi atualizado. Muito problema com a elaboração de atas... várias atas não foram feitas... no site estão só com a assinatura do secretário executivo, pois não foram aprovadas [no plenário do Conanda], pois [o conteúdo delas] tinham imprecisões nas deliberações e não era possível assinar daquela forma. O recurso que o ministério tinha para custear o funcionamento da secretaria executiva, em 2020 não usaram nenhum centavo, eram 50 mil, um valor baixo, mas ainda assim não foi usado.

Além de problema com congelamento de recursos do fundo, que é um valor altíssimo, e congelado (entrevistada em 12/07/2021).

Desse modo, percebe-se o uso político dos recursos administrativos relacionados às atividades-meio (passagens; cargos técnicos; recursos financeiros etc.), justamente aquelas que asseguram a operacionalidade do órgão colegiado, para obstruir ou retardar a condução das atividades-fim, ou seja, o próprio controle social. A centralização da decisão de “como” e “quando” essas atividades-meio vão ocorrer nas mãos da ministra não é um problema em si, pois isto sempre foi assim na operacionalização administrativa do Conanda, o problema está em usar essa centralização para controlar a qualidade e a efetividade da gestão do Conanda, de modo a intencionalmente prejudicá-la.

No dia 4 de setembro de 2019, a gestão Bolsonaro iniciou uma outra frente de intervenção no Conanda e obstrução da participação social no órgão: a modificação de sua regulamentação jurídica. Nesse dia, a presidência da República publicou o Decreto n. 10.003. Como ocorreu com o Conama, o Conad, o Conatrap<sup>15</sup> e outros órgãos colegiados que sobreviveram à extinção em massa promovida pelo Decreto n. 9.759/2019, houve uma nova proposição normativa centrada na redução ou extinção das vagas destinadas à sociedade civil nesses conselhos de políticas públicas, provocando o domínio do processo deliberativo por parte do governo e esvaziando a razão existencial desses órgãos.

No caso do Decreto n. 10.003/2019, as principais medidas contidas nele são: (1) destituía a composição, à época, da sociedade civil no Conanda, ao todo 14 membros titulares, e seus respectivos suplentes, que foram eleitos em assembleia regularmente realizada em 2018 e com mandato até outubro de 2020; (2) altera a composição do órgão de 28 membros para 18, mantendo a paridade, mas vedando a recondução de organizações da sociedade civil e definindo que o presidente do Conanda passa a ser indicado diretamente pelo presidente da República e tem o poder de “voto de desempate”; (3) as assembleias passam a ser trimestrais, ao invés de mensais, e para quem não é de Brasília, oportuniza somente a opção de participação por videoconferência, mas sem indicar com que condições de estrutura e comunicação para garantir essa medida; (4) as eleições dos membros da sociedade civil passam a ser conduzidas em processo seletivo público organizado pelo MMFDH, retirando

---

<sup>15</sup> O Conama, por meio do Decreto n. 9.806, de 28 de maio de 2019. O Conad, via Decreto n. 9.926, de 19 de julho de 2019. E o Conatrap, por meio do Decreto n. 9.833, de 12 de junho de 2019.

o protagonismo do Fórum Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, que deveria indicar os membros para composição da comissão organizadora da assembleia eleitoral, conforme previsto no artigo 2º da Resolução n. 211, de 24 de setembro de 2018, do Conanda; (5) extinção da secretaria executiva do Conanda e vinculação desse suporte técnico-administrativo à equipe da SNDCA.

A repercussão e as reações sociais e institucionais foram imediatas. No Congresso Nacional, foram protocolados seis Projetos de Decreto Legislativo (PDL) para sustação dos efeitos do Decreto n. 10.003: PDL n. 608/2019, de autoria da deputada Maria do Rosário (PT/RS); PDL n. 609/2019, de autoria do deputado Ivan Valente (PSOL/SP); PDL n. 610/2019, de autoria da deputada Leandre Dal Ponte (PV/PR); PDL n. 611/2019, de autoria da deputada Erika Kokay (PT/DF); PDL n. 612/2019, de autoria do deputado João Guimarães (PT/CE); e, PDL n. 613/2019, de autoria do deputado Gervásio Maia (PSB/PB). Por terem conteúdos semelhantes, foram apensados no primeiro PDL, o de n. 608. E este, desde o dia 11 de setembro de 2019, aguarda apreciação na Comissão de Seguridade Social e Família, tendo por relator o deputado Eduardo Barbosa (PSBD/MG). Ou seja, foi “engavetado” ou teve sua tramitação intencionalmente paralisada.

Ao mesmo tempo, a Procuradoria-Geral da República ingressou com a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 622, em que também atuaram organizações sociais de defesa dos direitos de crianças e adolescentes, pedindo a impugnação do referido Decreto por violar normas constitucionais. O ministro-relator Luís Roberto Barroso, em decisão liminar, emitida no dia 20 de dezembro de 2019, decidiu: restabelecer os mandatos dos conselheiros e das conselheiras da sociedade civil no Conanda, até o término da gestão (outubro/2020); determinar que as reuniões continuassem mensais e fossem realizadas com o custeio de deslocamento dos conselheiros e das conselheiras sob incumbência do governo federal; que a próxima eleição dos representantes da sociedade civil fosse feita em assembleia específica, e não em processo seletivo público sob controle do MMFDH; e restaurar a eleição do presidente do Conanda por seus pares, ao invés de indicado pelo presidente da República.

Por certo, a decisão liminar e de mérito do STF, esta última só ocorrida no dia 26 de fevereiro de 2021, estipulam freios judiciais aos ímpetos autoritários presentes no Decreto n. 10.003. A maior parte do teor do Decreto foi classificada no julgamento do mérito como um “legalismo autocrático” ou um “constitucionalismo abusivo”, a exemplo do que vem ocorrendo em outros

países, em que há “a atuação de líderes carismáticos, eleitos pelo voto popular, que, uma vez no poder, modificam o ordenamento jurídico, com o propósito de assegurar a sua permanência no poder” (STF, 2021, p. 3).

Mariana, ao avaliar a decisão do STF sobre o caso do Conanda, argumenta que

forçou uma reação, forçou o STF a ter que se pronunciar em um assunto que a gente não conseguia nada, nenhum local nos recebia, nada, era algo muito danoso e silenciador também, até pelo STF, então esta pauta deu uma sacudida e uma hora eles iam ter que responder, e o que foi bom é que não houve uma concordância com o que estava sendo imposto, e em uma queda de braço eles não ganharam 100% (entrevistada em 14/07/2021).

Porém, tanto a liminar quanto a decisão de mérito não acolheram os pedidos referentes à supressão do voto de qualidade do presidente do Conanda, “uma vez que parece razoável como critério de solução de impasse” (STF, 2021, p. 13), e tampouco anularam a redução paritária do número de vagas de conselheiros e conselheiras, assim como do impedimento de recondução de representantes da sociedade civil.

O que o ministro-relator Luís Roberto Barroso e os demais ministros e ministras que seguiram o seu voto entendem por “critério de solução de impasse” ao voto de qualidade tornou-se, na conjuntura política em que se encontra o Conanda, o mecanismo por excelência do governo para esvaziar o poder político da sociedade civil, em especial depois do ingresso dos novos membros, cuja posse ocorreu no dia 22 de junho de 2021. Dado que a presidência do Conanda se encontra, atualmente, com um representante governamental, e vai perdurar ao longo de um ano da atual gestão<sup>16</sup>, pode-se dizer que até próximo do término do governo Bolsonaro, ao menos em seu atual mandato, toda discussão que houver no Conanda terá a decisão do colegiado predominantemente balizada pelos interesses governamentais.

Assim, o voto de qualidade, em espaços deliberativos de polarização política bem acentuada, torna-se um instrumento de reprodução do autoritarismo político camuflado na pretensão de respeitar o jogo democrático e a resolubilidade do debate político. O impasse sanado nas decisões sobre os casos concretos gera, pela adoção desse critério, um impasse estrutural na

---

<sup>16</sup> A presidência do Conanda é alternada entre governo e sociedade civil, sendo do primeiro nos anos ímpares e do segundo nos anos pares.

funcionalidade do controle social, pois cria uma hegemonia abstrata – isto é, uma maioria predefinida dos votos das representações do Estado, apesar de haver chances de divergências dentro dessas representações – que reduz o potencial participativo e de incidência política da sociedade civil, afetando a própria democracia.

Por outro lado, a redução do número de vagas no Conanda, de 28 para 18 e, assim, de 14 para 9 representações da sociedade civil prejudica a diversidade de representação em um país continental. E, quanto ao impedimento de recondução da sociedade civil para um novo pleito eleitoral, Samara adverte que “não permitir nenhuma recondução é ruim, deveria se permitir ao menos uma, pois uma renovação completa faz com que os novos conselheiros não tenham compreensão da história das deliberações” (entrevistada em 12/07/2021). Como o impedimento de recondução é restrito aos cargos da sociedade civil, este, também, se converte em mais um mecanismo para assegurar o domínio político do governo, haja vista que a “história das deliberações” deve ficar a cargo das indicações governamentais que continuarem no Conanda depois da mudança de gestão.

## Considerações finais

A “era Bolsonaro” tem sido marcada pela construção de múltiplas estratégias de confrontação e de ódio aos pilares democráticos do Estado brasileiro. Ao tempo em que escrevo este artigo, estamos, a cada dia, mais próximos de um golpe institucional, com o presidente insuflando os militares e seus apoiadores radicais a praticarem atos de defesa do governo e de contestação aos demais poderes nas manifestações de 7 de setembro. No Congresso Nacional, Bolsonaro elaborou e assinou um pedido de *impeachment* do ministro Alexandre de Moraes, do STF, e já indicou que fará um segundo documento, com o mesmo pedido, agora direcionado ao ministro Luís Roberto Barroso, também do STF. Nas redes sociais e nas “motociatas” que o presidente tem patrocinado em diferentes pontos do país, aos finais de semana, os discursos pedindo o fechamento do STF e do Congresso Nacional, o apoio à tomada de poder pelos militares e o ódio a todas as pessoas vistas como “inimigas do rei” são frequentes e cada vez mais perigosos.

Diante desse grave quadro político com o qual convivemos, imerso na grave crise sanitária decorrente da pandemia da Covid-19, é simplesmente pelo direito à democracia que estamos lutando, uma vez mais, como se retrocedêssemos – em nítido retrocesso político, jurídico e civilizatório, para

além do histórico – aos tempos das passeatas e da campanha pelas “Diretas Já” e pela redemocratização do país, nos idos da década de 1980.

A década de 1980 foi fundamental para estabelecer as bases jurídico-políticas do Estado Democrático de Direito, sustentado no pilar da Constituição Federal de 1988, em que a cidadania e a democracia foram instituídas como valores fundantes e operacionais da máquina estatal. A democratização da arquitetura institucional estabelecida pelo texto constitucional oportunizou a frutificação do “modelo conselho” em muitas áreas do poder público, nos diferentes níveis federativos, assegurando com que a diversidade dos grupos de interesse pudesse estar representada na composição dos espaços deliberativos sobre as políticas públicas. Por certo, isto conviveu, ao longo deste período, com disputas políticas que têm, no seu cerne, o ímpeto de manutenção da tradição política autoritária brasileira e os campos de resistência democrática a ela, em boa parte advindos da sociedade civil.

Com a chegada da “era Bolsonaro”, o autoritarismo político ganhou intensidades extremas, e os ataques às estruturas democráticas do Estado ganharam ares ideológicos de “despetização” e de crítica à “muita democracia” que supostamente engessaria a dinâmica deliberativa do gestor público. Nada disso se sustenta na análise fundamentada em evidências. Nem o “modelo conselho” é uma criação dos governos petistas, ainda que tenha sido impulsionado por eles, e tampouco a gestão pública perde dinamicidade com a ampla presença de representações da sociedade civil, muito pelo contrário.

É a diversidade de representações políticas e, sobretudo, uma atuação qualificada da sociedade civil ao longo dos anos de implementação do “modelo conselho” na gestão pública, que têm assegurado uma progressividade crescente dos direitos e da qualidade de acesso e organização das políticas públicas. Isto ocorreu, e ainda ocorre hoje em dia, mesmo de maneira cambaleante, porque são os sujeitos e as organizações externas ao Estado os que mais têm proposto uma avaliação crítica e propositiva da ação estatal, objetivando assegurar a inclusão de grupos sociais historicamente vulnerabilizados e do aperfeiçoamento da gestão estatal com foco na democracia e na transparência pública.

O caso analisado neste artigo, do Conanda, é um exemplo de como uma gestão governamental pode desestruturar décadas de consolidação institucional do “modelo conselho”. O uso de estratégias de cunho moral, administrativo e jurídico para remodelar a composição e o funcionamento do Conanda se deu de forma autoritária e discriminatória. A difusão de informações inverídicas e difamatórias das representações da sociedade civil,

procurando desqualificá-las moralmente nas redes sociais e meios de comunicação, fomentou uma onda de discursos de ódio – basta ver os comentários ao vídeo da ministra no Facebook – e a legitimação aos atos autoritários do governo contra o Conanda.

Ao usar de uma moral conservadora para questionar as decisões do Conanda na resolução que tratou do direito à visita íntima para adolescentes privados de liberdade, está-se a promover não apenas os usos (neo)conservadores dos direitos das crianças, mas a confrontação ao processo deliberativo do controle social com apoio em uma retórica emotiva e sensacionalista, com isso, objetivando o apoio popular às medidas autoritárias adotadas pelo MMFDH, entre elas a de não publicar a referida resolução. O que está em jogo, aqui, é como esses discursos de pós-verdade produzem graves prejuízos na gestão dos direitos e das políticas públicas de crianças e adolescentes e constroem os caminhos para o apoio popular à revitalização do autoritarismo no controle social.

Por outro lado, as medidas de caráter administrativo e jurídico tencionam a utilização do cotidiano burocrático e das normas jurídicas como mecanismos de controle político em prol da hegemonia deliberativa do poder vigente. Essas medidas foram parcialmente confrontadas na decisão do STF sobre a (in)constitucionalidade do Decreto n. 10.003/2019, mas seus efeitos, naquilo em que do Decreto não foi anulado ou modificado pela decisão, consolidaram um arcabouço institucional de esvaziamento do poder político da sociedade civil no Conanda, além de controle governamental da “história das deliberações” para as futuras gestões do órgão colegiado.

Ao mesmo tempo, isso gera um efeito cascata para os demais entes federativos, pois o que vem ocorrendo no âmbito federal pode ser utilizado como “modelo” para a modificação dos CDCA nos estados, municípios e Distrito Federal, multiplicando o agravamento da qualidade da participação social nos conselhos de políticas públicas, em especial nos de políticas públicas de crianças e adolescentes. Aliás, uma pesquisa centrada nesses entes federativos viria muito a contribuir para entender qual a extensão prática e territorial dos atos autoritários do governo federal contra o “modelo conselho”.

Em todo caso, as resistências democráticas continuam a ocorrer, seja no Conanda, com a atual composição das representações da sociedade civil, seja em outros espaços e organizações sociais, como o Fórum Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Essas resistências apontam que o direito à democracia é crucial para a garantia dos direitos das crianças e adolescentes, e

que, nisto, a participação social possui um papel-chave, histórica e constitucionalmente construído, para o alcance da justiça social neste país.

## Referências

- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ANTROPOLOGIA (ABA). (2019, 11 jun.). *De onde a ministra Damares tirou este número?* Disponível em: <http://www.portal.abant.org.br/2019/06/11/de-onde-a-ministra-damares-tirou-este-numero/>
- BRASIL. (2014). *Decreto n. 8.243, de 23 de maio de 2014*. Brasília: Casa Civil. 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)
- CONFEDERAÇÃO DOS(AS) TRABALHADORES(AS) NO SERVIÇO PÚBLICO MUNICIPAL (CONFETAM). (2019, 14 abr.). *Decreto de Bolsonaro extingue conselhos de participação e controle social*. Disponível em: <http://www.confetam.com.br/noticias/decreto-de-bolsonaro-extingue-conselhos-de-participacao-e-controle-social-7d41/>
- CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (CONANDA). (2016). Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente; Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente. *Relatório avaliativo ECA 25 anos: + direitos – redução*. Brasília: CONANDA; SNPDC; Ministério dos Direitos Humanos.
- CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (CONANDA). (2019, 23 maio). *Nota ao Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos sobre Inviabilização do Funcionamento do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente*. Brasília. Disponível em: <https://prioridadeabsoluta.org.br/wp-content/uploads/2016/05/descontingenciamento-conanda.pdf>
- DIÁRIO DO PODER. (2019, 30 maio). *Governo vai acabar com farra de diárias e passagens em conselhos ministeriais*. Disponível em: <https://diariodopoder.com.br/politica/governo-vai-acabar-com-farra-de-diaras-e-passagens-em-conselhos-ministeriais>
- DIÁRIO DE NOTÍCIAS. (2019, 31 maio). *Ministra brasileira Damares Alves acusa indígenas de matarem 1.500 crianças por ano..* Disponível em: <https://www.dn.pt/mundo/ministra-brasileira-damares-alves-acusa-indigenas-de-matarem-1500-criancas-por-ano-10964502.html>
- EXAME. (2020, 10 set.). *"Deixa a molecada trabalhar", diz Bolsonaro ao defender trabalho infantil*. Disponível em: <https://exame.com/brasil/deixa-a-molecada-trabalhar-diz-bolsonaro-ao-defender-trabalho-infantil/>
- FERNANDES, Carla Montuori et al. (2020, dez.). A pós-verdade em tempos de Covid-19: o negacionismo no discurso do governo no Instagram. *Liinc em Revista*, vol. 16, n. 2, e5317, pp.1-18. Doi: <https://doi.org/10.18617/liinc.v16i2.5317>
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). (2013). *Conselhos Nacionais: Perfil e atuação dos conselheiros – relatório de pesquisa*. Brasília: IPEA. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7632>
- MARCHAO, Talita. (2019, 6 jul.). Fala de Bolsonaro sobre trabalho infantil é tudo o que combatemos, diz MPT, *Uol*, São Paulo. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2019/07/06/fala-de-bolsonaro-sobre->

- trabalho-infantil-e-tudo-o-que-combatemos-diz-mpt.htm?cmpid=copiaecola
- MARIZ, Renata. (2019, 5 maio). Após declaração de Bolsonaro sobre o tema, estados lançam campanhas contra turismo sexual. *Portal G1*. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/apos-declaracao-de-bolsonaro-sobre-tema-estados-lancam-campanhas-contr-turismo-sexual-23642854>
- MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF). (2016, 12 jul.). *PFDC pede ao Ministério da Justiça esclarecimentos sobre impacto de portaria nas políticas destinadas à infância*. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/informativos/edicoes-2016/julho/pfdc-pede-ao-mj-esclarecimentos-sobre-impactos-de-portarias-politicas-destinadas-a-infancia/>
- MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF). (2019, 1º jul.). *Ofício n. 235/2019/PFDC/MPF*. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-contenudos-de-apoio/oficios/oficio-235-2019-pfdc-mpf>
- OLIVEIRA, Assis da Costa. (2013, jul/dez.). Consequências do neodesenvolvimentismo brasileiro para as políticas públicas de crianças e adolescentes: reflexões a partir da implantação da Usina de Belo Monte. *Revista de Política Públicas da UFMA*, vol. 17, n. 2, pp. 289-302. Doi: <http://dx.doi.org/10.18764/2178-2865.v17n2p289-302>
- OLIVEIRA, Assis da Costa. (2014). De grão em grão: a implantação da metodologia PAIR no município de Altamira. In: OLIVEIRA, Assis da Costa; PINHO, Vilma Aparecida de (orgs.). *Direitos das crianças e dos adolescentes: violência sexual, medidas socioeducativas, diversidade étnicorraciais e movimentos populares*. Belém/PA: Editora Supercores, pp. 21-55.
- (2015). Subsídios para municipalização da Política Nacional e do Plano Decenal dos Direitos Humanos das Crianças e dos Adolescentes: experiências e experimentações na região do Xingu. In: OLIVEIRA, Assis da Costa (org.). *Experiências de Municipalização do Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes*. Belém/PA: Santa Cruz, pp. 15-38.
- (2016). Direitos das Crianças, Controle Social e Práticas Empresariais: mecanismos de enfrentamento às violações de direitos humanos no contexto da Usina Hidrelétrica de Belo Monte. *Homa Publica: Revista Internacional de Direitos Humanos e Empresas*. vol. 1, n.1, pp. 1-13, Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/HOMA/article/view/30458/20494>
- (2017). Enfrentamento da violência sexual e garantia dos direitos sexuais de crianças e adolescentes nos municípios da região do Xingu. In: OLIVEIRA, Assis da Costa (org.). *Crianças e adolescentes: violência sexual e políticas públicas no contexto da região do Xingu*. Belém/PA: Editora Supercores, pp. 11-39.
- (2018). Crianças e adolescentes: violência sexual no contexto de Belo Monte. In: COUTO, Rosa Carina de Sena; MARIN, Rosa Elizabeth Acevedo (orgs.). *Hidrelétrica Belo Monte: impactos na saúde*. Belém: Editora Amazônia Bookshelf, pp. 95-134.
- (2019a, 16 abr.). “Bolsonaro propõe fim de toda estrutura de participação social na gestão estatal?”, diz especialista. *Justificando - Carta Capital*. São Paulo. Disponível em: <https://www.justificando.com/2019/04/16/bolsonaro-propoe-fim-de-toda-estrutura-de-participacao-social-na-gestao-estatal-diz-especialista/>
- (2019b., 9 jul.). As ameaças ao CONANDA no governo Bolsonaro e as implicações nas políticas para crianças e adolescentes. *Empório do Direito*. São Paulo. Disponível em: <https://emporioidireito.com.br/leitura/as-ameacas-ao-conanda-no-governo-bolsonaro-e-as-implicacoes-nas-politicas-para-criancas-e-adolescentes>
- (2019c, 25 jul.). Conad: governo Bolsonaro não sabe funcionar respeitando a diversidade de interesses. *Justificando - Carta Capital*, São

- Paulo. Disponível em:  
<http://www.justificando.com/2019/07/25/conad-governo-bolsonaro-nao-sabe-funcionar-respeitando-a-diversidade-de-interesses/>
- (2019d, 3 set.). A 4ª Conferência Nacional de Juventude e as Incógnitas sobre a Política Nacional de Juventude no Governo Bolsonaro. *Empório do Direito*. São Paulo. Disponível em: <https://emporiododireito.com.br/leitura/a-4-conferencia-nacional-de-juventude-e-as-incognitas-sobre-a-politica-nacional-de-juventude-no-governo-bolsonaro>
- (2019e, 5 set.). Bolsonaro interfere radicalmente no Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. *Justificando – Carta Capital*, São Paulo. Disponível em:  
<https://www.justificando.com/2019/09/05/bolsonaro-interfere-radicalmente-no-conselho-nacional-dos-direitos-da-crianca-e-do-adolescente/>
- (2021, 6 abr.). Questões preocupantes em relação ao grupo de trabalho sobre crianças e jovens indígenas em situação de vulnerabilidade do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. *Empório do Direito*. Disponível em:  
<https://emporiododireito.com.br/leitura/questoes-preocupantes-em-relacao-ao-grupo-de-trabalho-sobre-criancas-e-jovens-indigenas-em-situacao-de-vulnerabilidade-do-ministerio-da-mulher-da-familia-e-dos-direitos-humanos>
- PORTAL G1.  
(2019, 5 jul.). *Bolsonaro diz não defender trabalho infantil, mas ressalva que trabalhar 'enobrece todo mundo'*. Disponível em:  
<https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/07/05/bolsonaro-diz-nao-defender-trabalho-infantil-mas-ressalva-que-trabalho-enobrece-todo-mundo.ghtml>
- RAICHELIS, Raquel.  
(2015). Conselhos gestores. In: GIOVANNI, Geraldo Di; NOGUEIRA, Marco Aurélio (orgs.). *Dicionário de políticas públicas*. São Paulo: Editora Unesp; Fundap, pp. 175-179.
- REVISTA PODER.  
(2020, 18 dez.). *Damares sobre decisão do Conanda: "motel com dinheiro público"*. Disponível em:  
<https://revistapoder.uol.com.br/2020/12/18/damares-sobre-decisao-do-conanda-motel-com-dinheiro-publico/>
- SACONI, João Paulo; ALEIXO, Isabela; MAIA, Gustavo.  
(2019, 29 jun.). Decreto do governo Bolsonaro mantém apenas 32 conselhos consultivos. *O Globo*. Disponível em:  
<https://oglobo.globo.com/brasil/decreto-do-governo-bolsonaro-mantem-apenas-32-conselhos-consultivos-23773337>
- SHINOHARA, Gabriel; MAIA, Gustavo.  
(2019, 22 jul. ). Bolsonaro defende acabar com maioria dos conselhos "para que o governo possa funcionar". *O Globo*. Disponível em:  
<https://oglobo.globo.com/brasil/bolsonaro-defende-acabar-com- maioria-dos-conselhos-para-que-governo-possa-funcionar-23824587>
- SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF).  
(2021). *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 622*. Inteiro teor do acórdão. Min. Rel. Luís Roberto Barroso. Brasília: STF. Disponível em:  
<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15346480805&ext=.pdf>
- TAVARES, Patrícia Silveira.  
(2010). Os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente. In: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade (org.). *Curso de Direito da Criança e do Adolescente*: aspectos teóricos e práticos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, pp. 353-374.
- Recebido em**  
novembro de 2021
- Aprovado em**  
junho de 2022