ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Título do capítulo	CONCLUSÃO – CONCLUSÕES E PERSPECTIVAS PARA OS CONSELHOS NACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS
Autores(as)	Daniel Pitangueira de Avelino
DOI	-
Título do livro	CONSELHOS NACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS – UMA ANÁLISE DA AGENDA POLÍTICA
Organizadores(as)	Daniel Pintangueira de Arelino Igor Ferraz da Fonseca João Cláudio Basso Pompeu
Volume	-
Série	-
Cidade	Brasília
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2020
Edição	-
ISBN	978-65-5635-001-1
DOI	-

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2020

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

CONCLUSÕES E PERSPECTIVAS PARA OS CONSELHOS NACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS

Daniel Pitangueira de Avelino[1]

1 INTRODUÇÃO

Os estudos reunidos nesta obra compartilham os achados da pesquisa realizada sobre a agenda política dos conselhos de direitos humanos. Além da identificação dos temas tratados em cada colegiado, a coleta de dados também trouxe algumas informações sobre o funcionamento e os desafios enfrentados para cumprir suas atribuições. Em conjunto, essas análises permitem retratar a situação daqueles colegiados no segundo semestre de 2018.

No primeiro semestre de 2019, no entanto, várias mudanças aconteceram em relação aos órgãos colegiados do governo federal. Por isso não é exagero dizer que o retrato captado por este estudo, ainda que fiel àquele momento, não representa mais a situação daqueles conselhos, meses depois. Novas pesquisas precisam ser feitas para atualizar o quadro em torno do funcionamento dos conselhos, bem como identificar as novas agendas políticas que dele emergirem.

Contudo, os dados coletados, referentes ao segundo semestre de 2018, servem como o fundamento de uma análise comparativa. Os contornos gerais das agendas políticas dos conselhos pesquisados são apresentados a seguir. Em seguida, serão descritas as transformações que ocorreram em relação a esse contexto institucional e normativo em 2019, com algumas considerações sobre como isso pode afetar aquelas agendas. Essa é a contribuição que se espera dar para o debate mais geral sobre o papel dos conselhos de direitos humanos no cenário político pós-2019.

2 SEGUNDO SEMESTRE DE 2018: TRANSVERSALIDADE

Cada um dos capítulos deste livro procurou descrever a agenda política dos sete conselhos vinculados ao então Ministério dos Direitos Humanos (MDH). Foi possível observar, em termos gerais, como os temas que ocupavam a pauta de cada colegiado eram influenciados pelo seu desenho institucional, pela sua composição e,

1. Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea. *E-mail*: <daniel.avelino@ipea.gov.br>.

principalmente, pelo histórico de mobilização da sociedade civil organizada em torno de cada tema. Também se notou que, ao lado de uma agenda de cunho político, voltada aos temas substantivos que afetam diretamente a população brasileira, existia uma agenda administrativa, de natureza mais interna, que dizia respeito às demandas por melhores condições de funcionamento de cada órgão. Tanto na pauta administrativa quanto nas discussões políticas propriamente ditas havia várias convergências e, assim, foi possível perceber como alguns temas já se destacavam como transversais, enfatizados em vários relatos.[2]

QUADRO 1
Temas observados nas agendas dos conselhos: pauta administrativa

	CNDH[1]	CNPIR[2]	CNDM[3]	Conanda[4]	Conade[5]	CNCD/LGBT[6]	CNDI[7]
Autonomia de gestão orçamentária	X		X	X		X	X
Comunicação e transparência do conselho		X	X	X	X		X
Equipe de apoio técnico		X	X		X	X	X
Articulação de conselhos	X	X		X	X		X
Conferência		X	X	X		X	X
Conselheiros governamentais		X			X		X
Cursos de formação		X				X	X
Fundos				X	X		X
Reestruturação ministerial		X	X		X	X	
Regimento e organização interna	X	X			X		
Espaço físico	X		X				
Passagens e diárias					X	X	
Agenda internacional	X						
Articulação parlamentar							X
Diálogo com a sociedade/representatividade		X					
Fluxos e rotinas					X		
Institucionalização do conselho					X	X	

Elaboração do autor.
Notas: [1] CNDH – Conselho Nacional de Direitos Humanos.
[2] CNPIR – Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial.
[3] CNDM – Conselho Nacional dos Direitos da Mulher.
[4] Conanda – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente.
[5] Conade – Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência.
[6] CNCD/LGBT – Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais.
[7] CNDI – Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa.

2. Como discutido nos capítulos anteriores, este retrato é limitado, porque em vários casos não foi possível realizar entrevistas individuais com os conselheiros e as conselheiras e nem sempre as atas e os relatos das reuniões estavam disponíveis.

Na agenda administrativa, destacavam-se demandas comuns e frequentes como a necessidade de maior autonomia do colegiado para gerir os recursos orçamentários utilizados no próprio funcionamento, o reconhecimento de que era preciso haver uma atuação mais transparente do conselho e a recomposição da sua equipe de apoio técnico. Em seguida, apareceram temas relacionados à ampliação do espaço de discussão, como os debates sobre conferências nacionais e encontros com conselhos estaduais e municipais.

Os dados são compatíveis com estudos anteriores (Avelino, Alencar e Costa, 2017), que mostram que a maioria dos conselhos estava sujeita a condições desfavoráveis de funcionamento, especialmente em relação à composição da equipe de apoio técnico. A situação persistiu em 2018, mas é importante ressaltar que, no caso dos colegiados de direitos humanos, tanto os conselheiros e as conselheiras quanto o governo deram relevantes passos para tentar superá-la, naquele ano. Do ponto de vista interno, os relatos revelaram casos de conselhos e, principalmente, de equipes de apoio técnico que enfrentaram com as próprias forças as restrições administrativas e buscaram alternativas que propiciassem uma atuação mais efetiva, mais transparente ou mais legítima. Do ponto de vista governamental, várias medidas adotadas pelo MDH buscaram solucionar problemas administrativos de natureza imediata – alguns identificados por meio desta pesquisa – que afetavam a gestão dos conselhos.

QUADRO 2
Temas observados nas agendas dos conselhos: pauta política

	CNDH	CNPIR	CNDM	Conanda	Conade	CNCD/LGBT	CNDI
Prisional, socioeducativo e abrigamento	X	X	X	X		X	
Violência	X	X	X	X		X	
Educação		X		X	X		
Indígenas e povos tradicionais	X	X		X			
LGBT	X			X		X	
Saúde	X					X	X
Sistema de garantia de direitos				X	X		X
Trabalho e previdência			X			X	X
BPC[2]					X		X
Concursos públicos		X			X		
Conflitos fundiários	X	X					
Gênero	X		X				
Policial	X	X					
Racismo	X	X					
Situação de rua	X			X			
Transversalidade de direitos			X			X	
Autismo					X		
Comunicação				X			

(Continua)

(Continuação)

	CNDH	CNPIR	CNDM	Conanda	Conade	CNCD/LGBT	CNDI
Criança feliz					X		
Endividamento							X
Estatísticas e censo						X	
Liberdade de expressão	X						
Migração	X						
Transporte							X

Elaboração do autor.
Nota: [1] BPC – Benefício de Prestação Continuada.

Na identificação da agenda de cunho político, a lista também está subdimensionada por semelhantes limites de pesquisa. Ainda assim, percebe-se como alguns temas foram mencionados por diferentes colegiados nas entrevistas e nos documentos analisados. É o caso das preocupações referentes às instituições de abrigamento e privação de liberdade e ao fenômeno da violência, em suas múltiplas formas. Foi possível encontrar, em cada um dos conselhos investigados, algum tipo de debate sobre esses temas, assim como outros também comuns, por exemplo, educação, povos indígenas, população LGBT, saúde, sistemas de garantias de direitos e trabalho e previdência social.

Embora possam existir casos de sobreposição de agendas, também foram identificadas várias circunstâncias que denotam atuações coordenadas, graças ao esforço dos conselhos e de suas equipes de apoio. Essa articulação era facilitada pelo trânsito e pelo diálogo que conselheiros e conselheiras de colegiados diversos mantinham entre si, bem como pelo contato entre membros de equipe de apoio técnico de diferentes conselhos. Além do fluxo de informações, essa coordenação interconselhos estava evidenciada, de modo mais visível, nos pedidos de reuniões conjuntas[3] e nas resoluções conjuntas[4] adotadas por diferentes colegiados para tratar de temas comuns.

Internamente, cada conselho se organizava de maneira diferente para tratar dessas agendas. Muito embora a plenária fosse sempre preservada como o espaço adequado para as decisões mais importantes, uma estratégia comum observada foi a criação de estruturas internas – comissões ou câmaras – para hospedar o debate mais específico sobre um tema ou atividade. O quadro 3 busca sintetizar as informações sobre a organização temática interna de cada conselho. Tais informações foram descritas em maiores detalhes nos demais capítulos deste livro.

3. Alguns exemplos de pedidos de reuniões conjuntas podem ser encontrados em atas do CNCD e do CNDH. Disponíveis em: <https://bit.ly/33Wf5Ie>; <https://bit.ly/32KIoNK>; e <https://bit.ly/2WdFXRg>.

4. O Conanda é o exemplo mais notável de adoção de resoluções de forma conjunta. Documentos disponíveis no *link*: <https://bit.ly/346hrUT>.

QUADRO 3
Estruturas internas por conselho

	Atividades									Temas											
	Ação parlamentar	Articulação com conselhos	Comunicação do conselho	Legislação e normas	Mobilização e formação	Monitoramento de políticas públicas	Monitoramento de tratados	Organização da conferência	Planejamento e orçamento	Defensores e defensoras	Desigualdades	Direito à alimentação	Direito à cidade	Direito à comunicação	Gênero e LGBT	Povos indígenas e comunidades tradicionais	Privação de liberdade	Racismo	Situação de rua	Trabalho, educação e seguridade	Violência e cuidados
CNDH		X					X			X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	
CNPIR						X		X			X							X			
CNDM				X		X	X	X	X												
Conanda	X				X	X			X												
Conade		X	X	X		X	X		X												
CNCD			X	X		X		X	X						X						X
CNDI		X	X	X		X		X	X											X	X

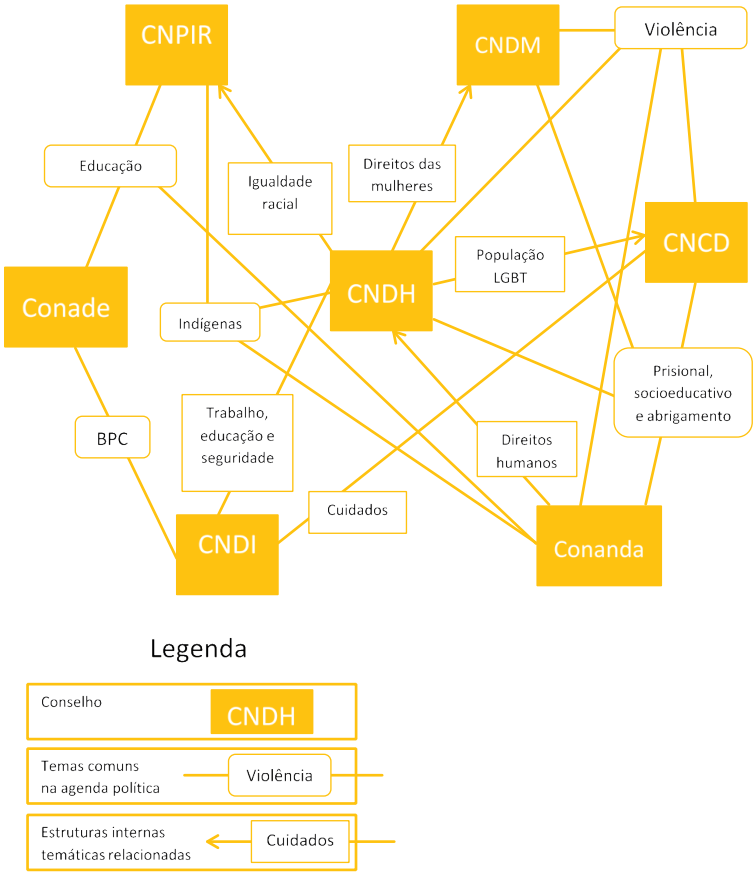
Elaboração do autor.

Alguns conselhos, como o CNDM, o Conanda e o Conade, estavam organizados em estruturas que priorizavam as atividades ou funções do colegiado, enquanto outros, como o CNDH, privilegiavam recortes temáticos para suas comissões internas. No caso de estruturas temáticas, notou-se que diferentes conselhos tinham comissões internas tratando de temas relacionados às atribuições centrais de outro conselho. No bloco das estruturas internas organizadas segundo a atividade, eram mais frequentes as comissões ou as câmaras voltadas ao monitoramento de políticas e ao planejamento e orçamento, funções que também demandavam diálogo e articulação com diferentes áreas de políticas públicas. Em síntese, a organização interna desses conselhos fortalecia uma atuação transversal.

Quando lidas conjuntamente essas duas dimensões de análise – agenda e estruturas internas –, vários pontos de contato entre os conselhos ficaram evidenciados, como ilustrado na figura 1 a seguir. Assim, foi possível compreender que as agendas políticas dos conselhos estavam conectadas, uma vez que o mesmo assunto podia ser tratado em diferentes colegiados ou em distintas estruturas internas. Quando a mesma discussão ultrapassava os limites de um conselho para alcançar outros, a ampliação do debate gerava não apenas a inclusão de novas perspectivas, decorrentes de maior pluralidade e diversidade, mas também o envolvimento de um número maior de atores, que podiam forjar alianças mais amplas e enfrentar problemas de natureza mais complexa (Bravo Cruz e Daroit, 2017; Avelino e Alencar, 2017).

Nessa perspectiva de transversalidade, o conselho deixaria de ser apenas um órgão público colegiado de consulta à sociedade para se tornar uma arena política propriamente dita, em que atores governamentais e não governamentais poderiam traçar planos conjuntos e compartilhar responsabilidades para a solução de problemas sociais complexos. Em tal cenário, cada conselho deveria ser visto não como um núcleo de decisão isolado, mas como um elemento de uma rede mais ampla, que envolveria outros colegiados que tratam do mesmo tema sob diferentes perspectivas. A agenda política seria o conjunto de elos que conectaria esses ramos e abriria espaço para uma atuação integrada e transversal. Em pequena escala, os conselhos de direitos humanos realizariam uma rede de relações (Silva, 2014; Alencar e Reyes Junior, 2017).

FIGURA 1
Conexões entre temas e estruturas internas dos conselhos de direitos humanos – Brasil (2018)



Elaboração do autor.
Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

3 PRIMEIRO SEMESTRE DE 2019: RESSIGNIFICAÇÃO

Esse cenário de atuação autônoma dos conselhos foi desafiado em 2019. Desde o primeiro dia do ano, o governo federal vem adotando medidas que alteram o quadro normativo e institucional em que os colegiados nacionais estão inseridos (apêndice A). Considerando apenas os decretos numerados, foram editados 97 atos normativos alterando colegiados em apenas sete meses. Um novo desenho do cenário da participação social está sendo feito e seu retrato mais preciso é o Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, que "extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal" (Brasil, 2019). Além de vários projetos de decretos legislativos visando à sustação dos seus efeitos, o decreto presidencial foi objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.121, cuja medida cautelar foi julgada parcialmente procedente em 13 de junho de 2019, por maioria do plenário do Supremo Tribunal Federal (STF):

> O Tribunal, por maioria, deferiu parcialmente a medida cautelar para, suspendendo a eficácia do § 2º do artigo 1º do Decreto nº 9.759/2019, na redação dada pelo Decreto nº 9.812/2019, afastar, até o exame definitivo desta ação direta de inconstitucionalidade, a possibilidade de ter-se a extinção, por ato unilateralmente editado pelo Chefe do Executivo, de colegiado cuja existência encontre menção em lei em sentido formal, ainda que ausente expressa referência "sobre a competência ou a composição", e, por arrastamento, suspendeu a eficácia de atos normativos posteriores a promoverem, na forma do artigo 9º do Decreto nº 9.759/2019, a extinção dos órgãos, nos termos do voto do Relator, vencidos os Ministros Edson Fachin, Roberto Barroso, Rosa Weber, Cármen Lúcia e Celso de Mello, que concediam integralmente a cautelar. Presidência do Ministro Dias Toffoli. Plenário, 13.06.2019.[5]

Embora a ação principal ainda esteja pendente de julgamento no momento da redação deste texto, a decisão liminar da Corte Suprema evidenciou o quanto as alterações promovidas estavam sendo feitas de forma inadequada. O ponto mais controvertido do decreto foi a determinação de extinção indiscriminada e genérica de órgãos colegiados, inclusive aqueles criados por lei (determinação que foi afastada pelo STF). Além desse dispositivo, outras regras foram estabelecidas para criação ou modificação dessas estruturas, como a determinação de reuniões por videoconferência, a limitação do número de membros e de critérios de seleção desses membros e a restrição à criação de subcolegiados, tais como câmaras temáticas e grupos de trabalho. Já foram alterados, de acordo com as novas normas, o CNDI (Decreto nº 9.893/2019) e o CNCD (Decreto nº 9.883/2019), em ambos os casos com redução da composição (três vagas para a sociedade civil), designação de um secretário do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH) como presidente nato e determinação do uso de videoconferência nas reuniões.

5. Supremo Tribunal Federal, Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.121. Disponível em: <https://bit.ly/33YQToL>.

Essas novas regras mudam profundamente o modo como os conselhos atuam. Com a redução no número de vagas para representantes da sociedade civil, a diversidade tende a ser afetada. Quanto menor o número de pessoas vocalizando as demandas da sociedade civil, mais improvável que esses indivíduos consigam representar adequadamente os diferentes (e, às vezes, contraditórios) interesses dispersos de forma heterogênea na população brasileira. Além disso, essa medida ameaça uma das características mais típicas dos conselhos de garantias de direitos: o seu potencial inclusivo. Por meio de uma composição plural e diversificada, esses colegiados eram mais abertos "à população que esteve historicamente fora dos espaços de poder e decisão: mulheres, negros, menos escolarizados e com rendas mais baixas" (Alencar *et al.*, 2013, p. 140).

A imposição de um dirigente público como presidente nato, em oposição à sua escolha pelos conselheiros, também afeta a atuação do colegiado. Aquele que ocupa a presidência do colegiado tem um papel diferenciado em relação aos demais membros, especialmente em relação ao poder de definição de pauta. Se esse papel está permanentemente atribuído a um membro governamental, a sociedade civil já entra nos debates em desvantagem em termos de influência sobre a agenda do conselho. Por fim, o uso de videoconferência e a extinção de subcomissões reduzem a interação entre os membros do colegiado apenas aos momentos de sessão plenária e à pauta definida. Isso reduz as possibilidades de articulação prévia das posições a serem adotadas. Especialmente para aqueles que residem fora da sede do conselho, as chances de influenciar os demais membros ficam mais restritas.

Na prática, esse conjunto de mudanças implica um sério limite para a atuação dos conselhos de direitos humanos, bem como para a continuidade das ações elencadas na agenda política dos colegiados, incluindo aqueles que foram objeto de análise ao longo deste livro. Com a perda de pluralidade, diversidade e representatividade na sociedade civil, ficam limitadas as possibilidades e o alcance de acordos e compromissos. Sem as estruturas internas de discussão, a quantidade de temas tratados pelo conselho fica limitada àqueles que possam ser debatidos no espaço da reunião plenária, agora permanentemente presidida por uma autoridade pública. Fica ampliado, assim, o poder governamental de delimitar a agenda do órgão colegiado, com menor influência da sociedade civil.

Além da extinção ou do enxugamento dos conselhos, é importante notar um outro movimento menos aparente, caracterizado pela criação ou instituição de novos colegiados. Em geral denominados de comitês ou grupos interministeriais, essas estruturas reúnem membros de diferentes pastas, com pouca ou nenhuma participação de representantes da sociedade civil. Em relação a estes, a regra passa a ser a participação como convidados ou meramente consultiva. Nos cinco casos

identificados de instituição de novos conselhos[6] no período, apenas um deles conta com participação de organizações da sociedade civil, ainda assim a serem indicadas pelo presidente da República. Em relação aos temas, predomina o número de decretos criando ou alterando colegiados nas áreas militar, de segurança pública e defesa civil.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em suma, no momento de finalização deste livro, os colegiados passavam por um processo bastante abrupto de ressignificação. Se em períodos anteriores tais instituições participativas foram apropriadas pela sociedade civil, tornando-se espaços de debate ampliado, com relativa autonomia e independência de posições, o cenário apresentado em 2019 implica uma retomada do centralismo governamental. Os conselhos passam a ser reposicionados como parte da estrutura hierárquica governamental, na forma de órgãos de assessoramento[7] não vinculante, com participação limitada da sociedade civil.

Até 2018, os colegiados eram muito mais do que isso. Representavam um projeto constitucional de democratização da gestão pública brasileira. Em outros termos, nas várias áreas de políticas públicas, os conselhos eram vistos como uma manifestação de uma administração com caráter democrático, com gestão pluripartite e participação da sociedade (Brasil, 1988, art. 194, parágrafo único, inciso VII); de uma participação da comunidade nas ações e nos serviços públicos (Brasil, 1988, art. 198, inciso III.); de uma participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis (Brasil, 1988, art. 204, inciso II); de uma gestão democrática (Brasil, 1988, art. 206, inciso VI); e de uma democratização dos processos decisórios com participação e controle social (Brasil, 1988, art. 216-A, §1º, inciso X). Não são, em qualquer análise, atribuições modestas.

Coerentes com esse contexto, as autoras especializadas definiam os conselhos como "um instrumento de representação da sociedade civil e política" (Gohn, 2000, p. 181), além de "palcos de projetos de contra-hegemonia" (Bravo Cruz e Daroit, 2017, p. 250) e espaços que desafiavam "o *instituído* em nome dos direitos e da justiça" (Almeida e Tatagiba, 2012, p. 89). De modo geral, o conjunto dos trabalhos sobre o

6. Foram instituídos (por transformação de outros colegiados) o Conselho Ministerial de Supervisão de Resposta a Desastre (Decreto nº 9.693/2019); o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (Decreto nº 9.834/2019); o Conselho para a Preparação e o Acompanhamento do Processo de Adesão do Brasil à OCDE (Decreto nº 9.920/2019); o Conselho Deliberativo do Programa de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas (Decreto nº 9.937/2019) e o Conselho do Programa Nacional de Incentivo ao Voluntariado (Decreto nº 9.906/2019), apenas este último com participação da sociedade civil (e curiosamente com um número de membros superior ao indicado no Decreto nº 9.759/2019).

7. O que se aproxima do modelo norte-americano de conselhos como "estruturas auxiliares da administração pública" descrito por Gohn (2001, p. 73).

tema evidenciava "os anseios endereçados aos conselhos, quais sejam, de promover a qualidade da democracia ou seu aprofundamento com a inserção de atores da sociedade civil nos processos decisórios" (Almeida, Cayres e Tatagiba, 2015). Por isso, as revisões da literatura apontaram que os estudos sobre conselhos gradativamente migraram da defesa de sua existência para a análise de "fatores que condicionam sua eficiência e consolidação enquanto interlocutores efetivos entre Estado e sociedade civil na seara das políticas públicas" (Vaz, 2001, p. 103).

Nesse cenário, as mudanças recentes nos atos normativos que regulam a atuação dos conselhos são disruptivas, porque vão no sentido oposto a essa tendência de discussão sobre o fortalecimento e a consolidação desses espaços. Como razão de decisão dos atos governamentais adotados em 2019, o intuito de promoção do princípio da "eficiência"[8] e a racionalização dos recursos são tratados como mais importantes que a função política dos conselhos. Além de contrariar algumas evidências[9] já coletadas, essa posição desconsidera o projeto constitucional de democratização da gestão pública – do qual os colegiados são um instrumento.

A perspectiva, portanto, é de intensificação das medidas de ressignificação dos conselhos nacionais. Os atos adotados até o momento promovem uma centralização do poder decisório na administração pública, ao mesmo tempo em que estabelecem barreiras à influência da sociedade civil sobre as decisões colegiadas. É um cenário típico de ampliação do poder de agenda governamental por enquadramento (Santos e Borges, 2018, p. 18), uma vez tendo garantido o poder de agenda enquanto estrutura institucional. No atual contexto, além de uma participação cada vez mais minoritária, será mais difícil para a sociedade civil apresentar demandas que possam influenciar a pauta decisória do órgão. Como resultado disso, podemos estar diante da construção de uma nova agenda política para os conselhos, que não necessariamente dialoga com a anterior.

Por isso este estudo se justifica. Além das pesquisas voltadas à análise do funcionamento dos colegiados e das capacidades necessárias para tanto, que vinham caracterizando as linhas recentes de pesquisa do Ipea sobre o tema, um trabalho específico de mapeamento de agendas políticas se tornou urgente. Esse levantamento pode ser instrumental para quem pretende conhecer (e possivelmente retomar) os assuntos que mais movimentaram os conselhos voltados à promoção dos direitos humanos nos últimos tempos e as estruturas nas quais esses debates ocorreram. Cabe a pesquisas futuras indicar se esse esforço se justifica mais como proposta ou como memória.

---

8. "Sob tal perspectiva, é de todo pertinente esclarecer que o móvel que inspirou a edição do Decreto nº 9.759/2019 foi a busca da aplicação do princípio da 'eficiência' – previsto como um dos valores de observância obrigatória pela Administração Pública no art. 37 da Constituição Federal –, *à medida em que [sic] implementa uma melhor racionalização da utilização dos recursos, estrutura e mão-de-obra públicos ao reduzir a exorbitante quantidade de colegiados que, na prática, acabava por onerar a máquina pública e embaraçar o alcance do seu melhor funcionamento*" (AGU, 2019, p. 4).

9. Ver, por exemplo, a conclusão de que "a efetividade da participação nos conselhos afeta positivamente o desempenho da gestão da política" (Carlos, Silva e Almeida, 2018, p. 85).

REFERÊNCIAS

AGU – ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. Consultoria-Geral da União (Consunião). Informações nº 00069/2019. Elaborada por Antônio Marinho da Rocha Neto. Para instruir julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.121. Mensagem nº 172 da AGU. Disponível em: <https://bit.ly/36hZCEv>. Brasília: 1º maio, 2019. Acesso em: 10 out. 2019.

ALENCAR, J. L. O.; REYES JUNIOR, E. **Análise da rede de relações e sua influência nas políticas públicas de turismo**. Rio de Janeiro: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, n. 2355).

ALENCAR, J. *et al*. Participação social e desigualdades nos conselhos nacionais. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 15, n. 32, p. 112-146, jan.-abr. 2013.

ALMEIDA, C.; TATAGIBA, L. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. **Serv. Soc. Soc**., São Paulo, n. 109, mar. 2012.

ALMEIDA, C.; CAYRES, D. C.; TATAGIBA, L. Balanço dos estudos sobre os conselhos de políticas públicas na última década. **Lua Nova**, São Paulo, n. 94, p. 255-294, 2015.

AVELINO, D. P.; ALENCAR, J. L. O. **Articulação e transversalidade**: percursos da participação social no governo federal brasileiro. Brasília: Ipea, jul.-dez. 2017. p. 75-80. (Boletim de Análise Político-Institucional, n. 12).

AVELINO, D. P.; ALENCAR, J. L. O.; COSTA, P. C. B. **Colegiados nacionais de políticas públicas em contexto de mudanças**: equipes de apoio e estratégias de sobrevivência. Rio de Janeiro: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, n. 2340).

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Congresso Nacional, 1988. Disponível em: <https://bit.ly/1bIJ9XW>. Acesso em: 17 fev. 2019.

_____. 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**, Brasília, 11 abr. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/2PpNhIt>.

BRAVO CRUZ, F. N.; DAROIT, D. **Das vias para o desenvolvimento democrático**: regimentos internos de conselhos de políticas públicas como instrumentos de ação pública transversal e participativa. GIGAPP Estudios, 2017. p. 231-254. (Working Papers, n. 67).

CARLOS, E.; SILVA, R.; ALMEIDA, C. Participação e política pública: efetividade dos conselhos de assistência social na gestão da política. **Revista de Sociologia Política**, v. 26, n. 67, p. 67-90, 2018.

GOHN, M. G. O papel dos conselhos gestores na gestão urbana. *In*: RIBEIRO, A. C. T. (Org.). **Repensando la experiencia urbana de América Latina**: cuestiones, conceptos y valores. Buenos Aires: CLACSO, 2000. p. 175-201.

_____. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001.

SANTOS, F.; BORGES, M. **Poder de agenda**. Brasília: Enap, 2018. (Coleção Governo e Políticas Públicas).

SILVA, E. M. Sistemas deliberativos e análise de redes: similitudes e diferenças nas pesquisas sobre instituições participativas. *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 9. **Anais**... Brasília, 2014.

VAZ, A. C. N. Da participação à qualidade da deliberação em fóruns públicos: o itinerário da literatura sobre conselhos no Brasil. *In*: PIRES, R. R. C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2001. p. 91-107. (Série Diálogos para o Desenvolvimento, v. 7).

APÊNDICE A

QUADRO A.1
Lista de decretos que tratam de colegiados (jan.-jul./2019)

Número	Data	Colegiado afetado	Ação
9.660	1º/1/2019	Vinculação das entidades da administração pública federal indireta	Dispõe
9.663	1º/1/2019	Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf)	Aprova estatuto
9.686	15/1/2019	Comitê de Desenvolvimento do Programa Espacial Brasileiro	Altera
9.691	25/1/2019	Conselho Ministerial de Supervisão de Respostas a Desastre	Institui
9.693	27/1/2019	Conselho Ministerial de Supervisão de Respostas a Desastre	Altera
9.715	26/2/2019	Conselho Nacional de Política Energética (CNPE)	Altera
9.736	25/3/2019	Comissão de Financiamentos Externos	Altera
9.737	26/3/2019	Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (CCFGTS)	Altera
9.738	26/3/2019	Comitê Gestor da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira (CG--ICP-Brasil)	Altera
9.755	11/4/2019	Comitê Interministerial de Combate à Corrupção	Institui
9.757	11/4/2019	Vários	Revogação
9.759	11/4/2019	Vários	Regras
9.763	11/4/2019	Comitê Interministerial de Gestão Turística do Patrimônio Mundial	Institui
9.784	7/5/2019	Vários	Revogação
9.796	20/5/2019	Grupo Interministerial de Monitoramento e Avaliação do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (PNETP)	Institui
9.800	23/5/2019	Grupo de Trabalho Interministerial de Acompanhamento da Situação no Golfo da Guiné	Institui
9.804	23/5/2019	Conselho Consultivo para a Transformação Digital (CITDigital)	Altera
9.806	28/5/2019	Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama)	Altera
9.807	28/5/2019	Grupo de Trabalho Interministerial: homenagem a agentes públicos falecidos em serviço	Institui
9.810	30/5/2019	Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional	Institui
9.812	30/5/2019	Vários	Altera
9.817	3/6/2019	Comitê Gestor da Rede Integrada de Bancos de Perfis Genéticos	Altera
9.818	3/6/2019	Comitê-Executivo do Programa de Proteção Integrada de Fronteiras	Altera
9.819	3/6/2019	Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional do conselho de governo	Dispõe
9.826	10/6/2019	Grupo de Trabalho Interministerial do Fundo Constitucional do Distrito Federal	Institui
9.828	10/6/2019	Comitê de Desenvolvimento do Programa Nuclear Brasileiro	Dispõe
9.829	10/6/2019	Conselho Deliberativo do Sistema de Proteção da Amazônia	Dispõe
9.832	12/6/2019	Comitê Gestor da Segurança da Informação	Altera

(Continua)

(Continuação)

Número	Data	Colegiado afetado	Ação
9.833	12/6/2019	Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas	Dispõe
9.834	12/6/2019	Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas	Institui
9.835	12/6/2019	Conselho Superior de Governança do Ministério da Defesa	Altera
9.839	14/6/2019	Comitê de Desenvolvimento do Programa Espacial Brasileiro	Dispõe
9.840	14/6/2019	Grupo de Trabalho Interministerial: contratação de bens de hospitais federais	Institui
9.841	18/6/2019	Comissões Consultivas do Zoneamento Agrícola de Risco Climático	Autoriza
9.843	19/6/2019	Força-Tarefa de Inteligência: crime organizado	Altera
9.848	25/6/2019	Comitê de Orientação e Supervisão do Projeto Rondon	Dispõe
9.853	26/6/2019	Comissão Interministerial Brasil 200 anos	Dispõe
9.854	25/6/2019	Câmara de Gestão e Acompanhamento do Desenvolvimento de Sistemas de Comunicação Máquina a Máquina e Internet das Coisas (Câmara IoT)	Dispõe
9.855	25/6/2019	Comitê Gestor do Programa Criança Feliz	Dispõe
9.856	25/6/2019	Comitê de Acompanhamento pela Sociedade Civil para a Classificação Indicativa	Dispõe
9.857	25/6/2019	Comissão Mista da Indústria de Defesa (CMID)	Altera
9.858	25/6/2019	Comissão Interministerial para os Recursos do Mar	Dispõe
9.859	25/6/2019	Conselho Consultivo do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Profissional Marítimo	Altera
9.860	25/6/2019	Grupo de Trabalho Interministerial sobre Cooperação Humanitária Internacional	Dispõe
9.861	25/6/2019	Comissão Nacional de Segurança Pública nos Portos, Terminais e Vias Navegáveis	Dispõe
9.863	27/6/2019	Grupo Coordenador de Conservação de Energia Elétrica (GCCE)	Dispõe
9.864	27/6/2019	Comitê Gestor de Indicadores e Níveis de Eficiência Energética	Dispõe
9.865	27/6/2019	Colegiados do Sistema de Proteção ao Programa Nuclear Brasileiro	Dispõe
9.866	27/6/2019	Fórum Nacional de Ouvidores do Sistema Único de Segurança Pública	Institui
9.867	27/6/2019	Grupo Técnico Interministerial de Análise de Processos Produtivos Básicos	Institui
9.869	27/6/2019	Conselho Gestor do Programa Rota 2030	Altera
9.869	27/6/2019	Comitê Gestor e Conselho Consultivo da Sala de Inovação	Dispõe
9.871	27/6/2019	Comitê Gestor da Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional	Dispõe
9.873	27/6/2019	Conselho Nacional de Imigração	Dispõe
9.874	27/6/2019	Ponto de Contato Nacional: diretrizes da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) para as empresas multinacionais	Institui
9.875	27/6/2019	Conselho Nacional de Combate à Pirataria e aos Delitos contra a Propriedade Intelectual	

(Continua)

(Continuação)

Número	Data	Colegiado afetado	Ação
9.876	27/6/2019	Conselho Nacional de Segurança Pública e Defesa Social; Comissão Permanente do Sistema de Acompanhamento e Avaliação das Políticas de Segurança Pública e Defesa Social; e Conselho Gestor do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais, de Rastreabilidade de Armas e Munições, de Material Genético, de Digitais e de Drogas	Dispõe
9.877	27/6/2019	Comitê Gestor da Política Nacional de Repressão ao Furto e Roubo de Veículos e Cargas	Altera
9.878	27/6/2019	Comissão Coordenadora para os Assuntos da Organização Marítima Internacional	Institui
9.879	27/6/2019	Comissão Permanente para o Aperfeiçoamento da Gestão Coletiva	Dispõe
9.880	27/6/2019	Comitê de Segurança Operacional da Aviação Civil Brasileira	Institui
9.881	27/6/2019	Conselho Consultivo do Sistema Brasileiro de Inteligência	Altera
9.882	27/6/2019	Comitê Gestor do Consumidor.gov.br	Altera
9.883	27/6/2019	Conselho Nacional de Combate à Discriminação	Dispõe
9.884	27/6/2019	Junta de Execução Orçamentária	Dispõe
9.885	27/6/2019	Comitê Nacional de Investimentos da Câmara de Comércio Exterior	Dispõe
9.886	27/6/2019	Comissões de produção do Comando do Exército	Altera
9.887	27/6/2019	Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo	Dispõe
9.888	27/6/2019	Comitê da Política Nacional de Biocombustíveis (Comitê RenovaBio)	Institui
9.889	27/6/2019	Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional e Comitê de Avaliação e Seleção de Conselheiros	Dispõe
9.890	27/6/2019	Conselho Nacional de Secretários de Segurança Pública	Dispõe
9.891	27/6/2019	Conselho Nacional de Política Cultural	Dispõe
9.892	27/6/2019	Comitê de Orientação Estratégica do Programa Brasil Mais Produtivo	Institui
9.893	27/6/2019	Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa	Dispõe
9.894	27/6/2019	Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua	Dispõe
9.895	27/6/2019	Comissão de Ética dos Agentes Públicos da Presidência e Vice--Presidência da República	Dispõe
9.906	9/7/2019	Conselho do Programa Nacional de Incentivo ao Voluntariado	Institui
9.910	10/7/2019	Conselho de Participação do Fundo Garantidor do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies)	Altera
9.912	10/7/2019	Conselho de Administração da Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa)	Regulamenta
9.913	11/7/2019	Conselho Administrativo da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno	Altera
9.917	18/7/2019	Vários	Revogação
9.919	18/7/2019	Conselho Superior do Cinema	Altera
9.920	18/7/2019	Conselho para a Preparação e o Acompanhamento do Processo de Adesão do Brasil à OCDE	Institui
9.926	19/7/2019	Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas	Dispõe

(Continua)

(Continuação)

Número	Data	Colegiado afetado	Ação
9.927	22/7/2019	Comitê para a Gestão da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios (CGSIM)	Dispõe
9.928	22/7/2019	Comitê Técnico para o Desenvolvimento do Mercado de Combustíveis, demais Derivados do Petróleo e Biocombustíveis	Institui
9.929	22/7/2019	Comitê Gestor do Sistema Nacional de Informações de Registro Civil (CGSirc)	Dispõe
9.930	23/7/2019	Conselho Diretivo e Coordenação-Executiva do Plano Nacional do Livro e Leitura	Altera
9.931	23/7/2019	Grupo Interministerial de Propriedade Intelectual	Institui
9.932	23/7/2019	Comitê Técnico de Acompanhamento da Avaliação Ambiental de Área Sedimentar da Bacia Sedimentar Marítima de Sergipe-Alagoas e Jacuípe	Institui
9.933	23/7/2019	Conselho Nacional das Zonas de Processamento de Exportação	Dispõe
9.934	24/7/2019	Comitê de Monitoramento da Abertura do Mercado de Gás Natural	Institui
9.935	24/7/2019	Comitê Técnico de Acompanhamento da Avaliação Ambiental de Área Sedimentar da Bacia Sedimentar Terrestre do Solimões	Institui
9.937	24/7/2019	Conselho Deliberativo do Programa de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas	Institui
9.938	24/7/2019	Comissão Técnica do Inventário Nacional da Diversidade Linguística	Institui
9.939	24/7/2019	Conama	Altera

Fonte: Casa Civil/Legislação Federal. Disponível em: <https://bit.ly/35SJTuT>.
Elaboração do autor.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação
Reginaldo da Silva Domingos

Assistente de Coordenação
Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Supervisão
Camilla de Miranda Mariath Gomes
Everson da Silva Moura

Revisão
Alice Souza Lopes
Ana Clara Escórcio Xavier
Clícia Silveira Rodrigues
Idalina Barbara de Castro
Olavo Mesquita de Carvalho
Regina Marta de Aguiar
Amanda Ramos Marques (estagiária)
Hellen Pereira de Oliveira Fonseca (estagiária)
Ingrid Verena Sampaio Cerqueira Sodré (estagiária)
Isabella Silva Queiroz da Cunha (estagiária)

Editoração
Aeromilson Trajano de Mesquita
Cristiano Ferreira de Araújo
Danilo Leite de Macedo Tavares
Herllyson da Silva Souza
Jeovah Herculano Szervinsk Junior
Leonardo Hideki Higa

Capa
Herllyson da Silva Souza

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Livraria Ipea
SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo
70076-900 – Brasília – DF
Tel.: (61) 2026-5336
Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em adobe garamond pro 11/13,2 (texto)
Frutiger 67 bold condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Brasília-DF