

Artigo Original

## Repertórios de interação e instituições participativas: o subsistema estadual e nacional de Direitos Humanos

 **Eduardo Moreira da Silva**<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Doutor, Professor do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais, UFMG; Belo Horizonte, MG, Brasil.  
E-mail: paraeduardo@ufmg.br

 **Antonio Carlos Andrade Ribeiro**<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Doutor, Professor da Universidade Federal de Ouro Preto, UFOP, Ouro Preto, MG, Brasil.  
E-mail: antonio.ribeiro@ufop.edu.br

 **Ana Luiza Martins de Medeiros**<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Mestranda; Universidade Federal de Minas Gerais; UFMG, Belo Horizonte, MG, Brasil.  
E-mail: analuizamedeiros@gmail.com

 **Joe Campos Costa**<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Graduando, Universidade Federal de Minas Gerais, UFMG, Belo Horizonte, MG, Brasil.  
E-mail: joecosta@ufmg.br

 **Giulia de Aguiar Simões**<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Graduanda, Universidade Federal de Minas Gerais, UFMG, Belo Horizonte, MG, Brasil.  
E-mail: giulia.aguiar.simoess@gmail.com

DOI 10.1590/3811201/2023

**Resumo:** O objetivo do artigo é identificar os indutores de conectividade existentes entre os conselhos estaduais e nacionais de Direitos Humanos. Os governos eleitos no Estado e na União imprimiram um conjunto de mudanças no funcionamento dos conselhos, sobretudo, naqueles ligados à área de Direitos Humanos. Portanto, é importante analisar as mudanças e possíveis consequências das mesmas para as políticas públicas. Não há estudos comparativos da mesma natureza na literatura, sendo essa a principal contribuição do artigo. A metodologia ancora-se em técnicas da Análise de Redes Sociais para configurar as redes estaduais e nacionais. O problema da pesquisa é o seguinte: Quais são os possíveis indutores de conexão entre os conselhos estaduais e nacionais de Direitos Humanos? A hipótese é a de que a sociedade civil pode ser um importante conector, quando se considera o problema da coordenação federativa, isto é, a relação entre os conselhos estaduais e nacionais. Resultados preliminares indicam mudanças muito expressivas na composição e dinâmica de funcionamento dos conselhos. Importa caracterizar melhor as possíveis consequências para as respectivas áreas.

**Palavras-chave:** instituições participativas; Conselhos; Direitos Humanos; Análise de Redes Sociais.

Recebido em: 21/02/2023 | Aprovado em: 17/11/2023



Este é um artigo publicado em acesso aberto (*Open Access*) sob a licença *Creative Commons Attribution*, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

## ***Repertoires of interaction and participatory institutions: the state and national Human Rights subsystems***

**Abstract:** The paper aims to analyze the inducers of connectivity between state and national Human Rights councils. The governments elected in the State and in the Union have printed a number of changes in the institutional rules of the councils, especially those related to the Human Rights area. Therefore, it is important to analyze the changes and their possible consequences for policies. It is intended to use the techniques of Social Network Analysis to configure state and national networks. The research problem is: what are the inducers of connectivity between the state and national Human Right councils? The hypothesis is that civil society can be an important connector when considering the problem of federative coordination, that is, the relationship between state and national councils. Preliminary results indicate very significant changes in the composition and dynamics of the councils' functioning.

**Keywords:** participatory institutions; Councils; Human Rights; Social Network Analysis.

### **1. Introdução**

As instituições participativas (doravante IPs) foram ameaçadas no contexto político brasileiro recente. Desde a promulgação do Decreto 9.759, em 11 de abril de 2019, uma ampla lista de colegiados, instituídos por meio de decreto e atos normativos da presidência da república, tiveram prazo estipulado para justificar a necessidade da continuidade de seus trabalhos, caso contrário seriam extintos ao término da referida data. . Parte expressiva deles encontra-se na política de Direitos Humanos, que foram alvo de ataques sistemáticos de membros do governo eleito no pleito de 2018. Observam-se, inclusive, casos nos quais os conselheiros eleitos foram exonerados e substituídos por uma nova composição. Fato que ensejou uma ação na justiça e uma campanha da sociedade civil.

No estado de Minas Gerais foi eleito, em 2018, um governador do Partido NOVO, que além de defender ideias pró-mercado, é um empresário sem trajetória política prévia, portanto, um *outsider* na política. Não se identificou alteração expressiva na composição dos conselhos, embora à época as reuniões presenciais da área de Direitos Humanos tenham sido canceladas. Por restrições orçamentárias as reuniões passaram a ser realizadas de modo não presencial, por videoconferência. Isso poderia, em princípio, ampliar a participação dos atores presentes naquela arena, dado que existem constrangimentos de tempo e recursos financeiros para o deslocamento para as reuniões. Todavia, demanda-se maiores investigações para saber se este foi o resultado ou, ao contrário, se a realização virtual de reuniões ordinárias gerou um acirramento das dificuldades já presentes no meio presencial dos conselhos.

No contexto descrito, importa saber as similitudes e diferenças entre a esfera estadual e a nacional dos conselhos de Direitos Humanos. Para tanto, pretende-se verificar se houve ou não alteração no desenho institucional dos órgãos colegiados e suas possíveis consequências. Além da análise documental dos regimentos internos, realizou-se um *survey* com todos os conselhos para verificar se eles tinham se reunido e com qual periodicidade. Isto é importante, pois mesmo aqueles cuja composição não tenha sido muito alterada, a ausência de reuniões pode indicar um comprometimento para a análise dos colegiados.

O modelo dos subsistemas deliberativos guiou etapas anteriores da pesquisa e foi aprimorado na presente proposta para balizar a análise. Pesquisas recentes do IPEA e da UNB indicam ter havido ações de resistência da burocracia aos fortes constrangimentos orçamentários e programáticos (Avelino et al., 2018; Avelino et al., 2020; Almeida, 2020; Almeida et al., 2020).

O tema da conexão entre as diferentes arenas tem sido um campo de investigação importante realizado por Silva e Ribeiro (2016, 2017, 2018; Silame et al., 2019). Na presente proposta o foco recai sobre o problema da coordenação federativa. Questiona-se se existe - e de que forma - conexões entre os níveis estadual e o nacional de governo, por meio dos conselhos presentes naquelas duas esferas. Deste modo, o problema da pesquisa é

o seguinte: quais são os possíveis indutores de conexão entre os conselhos estaduais e nacionais de Direitos Humanos? A literatura tem chamado atenção para o papel do desenho institucional e dos atores (Mendonça, 2016; Silva e Ribeiro, 2016). A hipótese é a de que os atores da sociedade civil podem ser aqueles que transitam da arena estadual para a nacional.

Quando analisados isoladamente, tanto no nível federal, quanto no estadual, são os atores governamentais que se sobressaem como os principais conectores (Silva e Ribeiro, 2016, 2018; Silva et al., 2016). O objetivo geral do artigo é identificar os indutores de conectividade entre os subsistemas estadual (Minas Gerais) e nacional de conselhos de Direitos Humanos. Dentre os objetivos específicos estão (1) caracterizar o desenho institucional dos conselhos estaduais e nacionais; (2) analisar as mudanças na composição dos conselhos; e (3) identificar a periodicidade de reuniões dos conselhos.

O artigo está estruturado em três partes, além de introdução e considerações finais. Na primeira se apresenta uma revisão recente da literatura dos sistemas deliberativos, na qual se propõe o modelo dos subsistemas deliberativos, a partir de seus componentes, características, indutores de conectividade e/ou transmissão e formas de mensuração. Na segunda se discute a metodologia, aspectos da coleta dos dados e a combinação de técnicas analíticas utilizadas na pesquisa. A terceira parte foca nos resultados e apresenta uma *rede multinível* de duas diferentes arenas governamentais (estadual e federal). Descreve, ainda, uma análise comparativa do desenho institucional dos conselhos da mulher, das crianças e dos adolescentes e do idoso nos dois níveis de governo.

## 2. Subsistemas deliberativos e o problema dos seus conectores e transmissores

O contexto atual remete à necessidade de reflexões sobre as respostas, produzidas pelo campo da teoria deliberativa, acerca das crises seriais, pelas quais têm passado os regimes democráticos. Curato et al. (2020) identificam quatro problemas, em torno dos quais os desafios recentes podem ser agrupados e caracterizados. Trata-se de uma combinação bastante perigosa de (a) incivilidade, (b) polarização política, (c) normalização de campanhas massivas de *desinformação*, além do apelo a (d) *soluções simplistas* para problemas complexos.

A partir disso, os autores demonstram como os avanços no campo da democracia deliberativa poderiam contribuir para se refletir e sugerir proposições alternativas acerca da contemporaneidade. Para tanto, analisam editoriais do Financial Times, The Guardian, The Indian, dentre outros meios de comunicação mundialmente influentes, identificando defesas de alguns dos principais temas marcantes nas discussões da Democracia Deliberativa. No Brasil, discussões mais recentes sobre a crise do governo têm contribuído para o adensamento das reflexões (Avritzer, 2020; Nobre, 2020; Abranches, 2020; Schwarcz, 2020).

A resposta dos autores para enfrentar aqueles desafios supramencionados colocados ao campo passam pela proposição de quatro elementos de natureza teórica e empírica, a saber: (1) assertiva na prática; (2) precisa na teoria; (3) global nos propósitos; e (4) ambiciosa em termos de pesquisa empírica (Curato et al., 2020). O modelo dos subsistemas deliberativos, apresentado abaixo parte do desafio sugerido pelos autores e procura combinar os elementos com base na proposição de três dimensões, sendo a primeira teórica; a segunda analítica, referente aos indutores de conectividade; e, por fim, a terceira das arenas analisadas.

Com base nessas informações, buscou-se verificar se houve alterações nos tipos de conectores dos subsistemas estaduais e nacionais, quando analisados comparativamente. Em outros termos, analisados separadamente os conselhos no âmbito estadual e, depois, no âmbito nacional, observou-se um forte papel dos atores como conectores daquelas arenas.

Os estudos sobre o desenho institucional demonstram distintas possibilidades de produzir resultados mais ou menos inclusivos. Isto porque há arranjos mais porosos para a

incorporação da diversidade, ao passo que outros podem constriar a participação de grupos minoritários nos processos decisórios. O modo como as reuniões são publicizadas e realizadas também pode favorecer ou constriar a participação. Após a pandemia do COVID-19, outra variável coloca-se fortemente e se trata das possíveis consequências da realização “virtual” das reuniões ordinárias (Smith, 2009; Silva, 2018). Resta investigar se produzem maior inclusão ou reproduzem e acirram problemas antigos.

Recentemente, a perspectiva sistêmica deliberativa tem se constituído importante referencial teórico para o desenvolvimento de estudos de processos deliberativos em larga escala. Tais estudos são o resultado de dois amplos movimentos no campo dos estudos deliberativos. O primeiro deles foi o resultado de uma virada empírica na teoria deliberativa, na qual se observou uma ampliação expressiva de pesquisas, nos mais diversos campos, desde os fóruns cidadãos até os legislativos. Muitos daqueles estudos tiveram como foco a arena “micro” ou foram baseados em fóruns específicos de deliberação pública (Boswell et al., 2016).

A segunda expansão significativa, no âmbito dos estudos deliberativos, teve como propósito superar o olhar para fóruns específicos e expandir os horizontes analíticos para vários sites, espaços e atores que contribuem para a deliberação pública. Tal ampliação se refere ao modelo dos sistemas deliberativos, no qual a deliberação pública é concebida como algo que ocorre em um amplo sistema composto por diversos espaços, desde aquelas informais da “conversação cotidiana” até legislaturas formais (Mansbridge et al., 2012; Boswell et al., 2016).

A expansão das ideias sobre o que seria a deliberação pública e onde ela ocorreria colocou uma série de questões novas para os estudos empíricos do campo. Segundo Boswell et al. (2016), três questões metodológicas se colocam: (1) como podemos identificar e analisar os espaços, agentes e elementos discursivos componentes de um sistema deliberativo?; (2) como podemos estudar os mecanismos de conexão e de transmissão entre as diferentes arenas de um sistema deliberativo?; e (3) como podemos entender o impacto do contexto sociopolítico mais amplo nos sites específicos e em todo o sistema deliberativo? (Boswell et al., 2016). O segundo problema nos interessa mais detidamente no presente texto.

Frente a esses desafios, um conjunto de propostas têm sido formuladas para superar as dificuldades empíricas colocadas. Dentre elas, destaca-se o estudo de Barvosa (2018) sobre a constituição de um sistema deliberativo em larga escala no processo de transformação da opinião pública norte americana acerca dos direitos da população LGBTQIA+. Trata-se de uma pesquisa relevante porque consegue demonstrar o papel de alguns importantes elementos responsáveis pela constituição das condições necessárias para a conformação de um sistema deliberativo em larga escala.

O primeiro ponto relevante a ser ressaltado na pesquisa de Barvosa (2018) é o fato de que a constituição prática dos sistemas deliberativos advém da combinação de amplo conjunto de fatores. Dentre eles, a autora destaca o papel de três catalisadores, a saber, *os empreendedores deliberativos*, *os pacotes deliberativos* e *os eventos precipitadores*.

Os empreendedores deliberativos são constituídos por indivíduos que alcançaram certa expressão em suas respectivas áreas de atuação e que passam a se dedicar a discutir na esfera pública um ou mais aspectos de um determinado tema. São empreendedores pela capacidade de lançar e influenciar a propagação da difusão dos temas pela opinião pública. Os *pacotes deliberativos* referem-se aos conteúdos disponíveis sobre determinados assuntos públicos e que influem no modo pelo qual se configura a deliberação na esfera pública. Por fim, os *eventos precipitadores* cumprem a função de dar visibilidade a determinados temas em função de ampla repercussão ocasionada pela ocorrência de determinados fatos na opinião pública.

No caso analisado pela autora, um dos exemplos citados seria a reação de lideranças e dirigentes da NBA (Liga Americana de Basquete) a um caso de homofobia praticado por um grande astro (Kobe Bryant) de um dos times mais tradicionais (Los Angeles Lakers). As críticas foram tão expressivas que a liga decidiu fazer uma campanha na qual aquele astro se desculpou publicamente pela atitude irrefletida e preconceituosa que tomou. Além disso, teve que pagar uma multa de cem mil dólares e passou a promover ações para mudar os comportamentos dos integrantes da liga.

Os empreendedores, nesse exemplo, passam a ser os próprios astros da liga, que passam a veicular, com o aporte institucional e apoio dos dirigentes, campanhas publicitárias contra a homofobia. No âmbito dos pacotes deliberativos, encontra-se uma situação na qual a homofobia é relativamente “implícita” naquele ambiente, mas torna-se pública, quando um dirigente é atacado, simplesmente por aparentar ser *gay*, por um dos principais jogadores. Isso acarreta um conjunto amplo de discussões entre jogadores, dirigentes e torcedores, que passam a discutir e deliberar sobre o tema. Os eventos precipitadores foram, inicialmente, uma ofensa dirigida a um dirigente por parte de um jogador e, ainda, uma forte reação do público a outro caso de homofobia envolvendo um jogador e um torcedor.

Faz-se necessário destacar a importância dos elementos práticos envolvidos na emergência do sistema deliberativo em larga escala. Em outros termos, a autora demonstra que a emergência e a conformação daquele sistema se deve a um conjunto de ações, eventos e atores, que passam a tematizar determinado assunto e, não, a uma proposta institucional e/ou teórica em prol de conformar aquele sistema. Primeiramente, o contexto de discussão pública dos assuntos em pauta interfere nas condições de realização dos debates públicos. Alguns fatos marcantes contribuem para a conformação do contexto favorável ao debate e possível mudança nos termos da opinião pública.

Trata-se de uma perspectiva interessante para a análise dos processos deliberativos, pois parte-se do pressuposto de que muitos elementos se combinam e promovem as condições para a conformação da deliberação em larga escala. As técnicas metodológicas variadas permitiram captar as transformações em várias arenas, espaços e atores diferentes. Estudos recentes no campo indicam a proposição de novos modelos para pensar o contexto de crise sistêmica da democracia colocados pela pandemia do novo coronavírus (Silva et al., 2022).

Curato et al. (2020) reconhecem o Brasil como sendo um dos casos nos quais as instituições participativas mais se disseminaram no mundo. No entanto, o recente crescimento da expressão de grupos autoritários na sociedade, que suportaram politicamente um presidente que também enaltecia o período autoritário brasileiro, deixa em suspense a questão. Além dos diversos atos centralizadores, cabe destacar o Decreto n. 9.759, de 11 de abril de 2019, que buscou excluir todos os órgãos colegiados criados por meio de decretos e/ou atos normativos da presidência da república.

Bezerra et al. (2022) indicam que, até 2021, o decreto afetou cerca de 21 conselhos nacionais, dentre os quais apenas 01(um) foi efetivamente revogado,<sup>1</sup> 2 (dois) ficaram inativos,<sup>2</sup> 13 (treze) permaneceram ativos, mas com nova regulamentação<sup>3</sup>e, por fim, 5 (cinco) estão ativos e sem alterações legais.<sup>4</sup> Houve questionamentos no Supremo

<sup>1</sup> Conselho Nacional de Respeito à Diversidade Religiosa (CNRDR).

<sup>2</sup> Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA) e Conselho Nacional de Política Indigenista (CNPI).

<sup>3</sup> (CIAMP-Rua); (CEMDP); (CONATRAP); (CONANDA); (CNCD/LGBT); (CNIg); (CONJUVE); (CONATRAE); (CONAMA); (Conad); (CNDI); (CNPIR); (CNPC e MCNPCT). Siglas por extenso, disponível em <https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados>, consultado em 05/01/2024.

<sup>4</sup> Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS); Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH); Conselho Nacional de Direitos da Mulher (CNDM); Conselho Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT); Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (CONADE).

Tribunal Federal sobre a legalidade da referida norma, uma vez que a própria Constituição Federal instituiu o regime brasileiro como uma combinação de elementos de exercício diretos, semidiretos e representativos da soberania. O quadro de polarização permitiu vislumbrar a continuidade desse litígio jurídico.

Dentre os modelos propostos recentemente, Chung e Duggan (2020) buscam distinguir três formas distintas de deliberar. A primeira é denominada de (1) *myopic deliberation* e ocorre quando as posições de uma determinada questão contenciosa são examinadas e balanceadas de uma maneira livre e fluida. A segunda é a (2) *discussão construtiva*, na qual a deliberação é sublinhada por meio da dinâmica de agrupamentos de argumentos e contra-argumentos, expressos de modo dinâmico. A terceira (3) se caracteriza por *debates entre partidos opositores*, nos quais cada participante emprega táticas retóricas para fazer avançar suas posições (Curato et al., 2020).

No modelo formulado por Bächtiger e Parkinson (2019), a deliberação e deliberatividade são descritas como metas e contextos *contingentes*, sendo *performativa* no sentido que aquela deliberação pode ser combinada com várias formas de comunicação e, *distributiva*, pois as qualidades deliberativas não estão concentradas, em um lugar ou um momento, mas dispersas pelo *tempo* e pelo *espaço* (apud Curato et al., 2020).

Recentemente, estudiosos do campo democrático deliberativo têm indicado uma ampla diversidade de técnicas de pesquisas, utilizadas de modo combinado, o que expressa um amplo pluralismo metodológico (Ercan et al., 2022). Destacam-se, por exemplo, um variado conjunto de contribuições realizadas no âmbito dos fóruns deliberativos. Dentre eles, mencionamos a contribuição de modelos teóricos focados no papel da *mídia*, dos *movimentos sociais* e das *escolas* para o desenvolvimento de processos deliberativos (Curato et al., 2020). No âmbito dos estudos empíricos, ressaltam-se pesquisas sobre "*high divided-societies*" (O'Flynn e Caluwearts, 2018) em contextos de tragédias e/ou guerras. Os modelos recentes contribuem para se pensar o contexto brasileiro recente, dado que percepção de crises generalizadas dos regimes democráticos é global. Alguns autores têm nomeado o processo em termos ainda mais expressivos, como é o caso da expressão "*antipolítica*", característica do momento presente (Urbinati, 2019; Avritzer, 2020).

Retomamos, assim, o objetivo do presente artigo, relacionado à discussão sobre a efetividade das instituições participativas (IPs), mas o abordaremos sob outra perspectiva. Sabe-se muito pouco sobre as questões relacionadas à coordenação federativa entre as IPS, isto é, ao modo como os conselhos dos diferentes níveis se combinam e/ou se articulam com o propósito de produzir as políticas públicas. Com base na literatura dos sistemas deliberativos, Silva e Ribeiro (2016; 2021) têm se empenhado em propor um modelo teórico e metodológico para o desenvolvimento de pesquisas relacionadas à identificação dos conectores das diferentes arenas deliberativas.

As pesquisas anteriores, no entanto, concentram-se na análise de arenas localizadas nos mesmos níveis de governo, isto é, o local, o regional, o estadual e o nacional (Silva e Ribeiro, 2016; Silva et al., 2016; Ramos, 2017; Silva e Ribeiro, 2017, 2018, 2021). De modo inédito, sugerimos agora analisar a inter-relação entre os diferentes níveis de uma mesma área de política pública, a saber, aquela relacionada aos direitos humanos, especificamente, mulheres, idosos e crianças e adolescentes.

O modelo teórico analítico pode ser visualizado na Figura 1 abaixo. Ele foi elaborado com o propósito de oferecer uma síntese de diferentes contribuições da literatura (Parkinson e Mansbridge, 2012; Mendonça, 2016; Boswell et al., 2016; Faria, 2017; Silva e Ribeiro, 2016, 2021). O modelo sistêmico seria marcado por três características distintivas: a deliberação em *larga escala*; o foco na *divisão do trabalho* no interior do sistema; a ideia de assegurar a *deliberação* por meio de uma miríade de *instituições e processos* da política contemporânea (Elstub et al., 2016).

Figura 1. Modelo dos subsistemas deliberativos



Fonte: adaptado de Silva e Ribeiro (2021).

Mendonça (2016) identifica três riscos derivados do modelo sistêmico. O primeiro deles é uma possível acentuação das *assimetrias políticas*. O segundo seria o crescimento do poder discricionário dos tomadores de decisão. O terceiro está relacionado à negligência da possível incompatibilidade entre diferentes dinâmicas discursivas. Tais limites poderiam ser remediados se analisarmos o papel de três tipos de *indutores de conectividade* dos processos deliberativos: (1) burocracia; (2) mídia; e (3) ativistas, que atuam como representantes em múltiplas vias (Mendonça, 2016). Faria (2017) sugere pesquisar o tema das políticas como possível conector, uma vez que ele seria o responsável por agregar os atores interessados em torno deles. Silva e Ribeiro (2021) sugerem o modelo teórico dos subsistemas deliberativos identificados pela combinação de três critérios, a saber, (a) *natureza* das arenas deliberativas; (b) *tema* das políticas públicas; e (c) *território*. A proposta metodológica dos autores é a realização de pesquisas de nível *meso* (Silva e Ribeiro, 2016).

Testamos, no presente trabalho, a hipótese de que a sociedade civil pode ser o indutor de conectividade das arenas deliberativas pesquisadas. Por um lado, os atores governamentais, que predominaram como principais conectores das arenas pesquisadas anteriormente, tendem a ser mais “enraizados” na esfera de governo à qual estejam vinculados. A sociedade civil, por outro lado, pode ter sua atuação dispersa em múltiplos territórios e arenas (local, municipal, regional, estadual, nacional e transnacional), a despeito de encontrarem maiores constrangimentos relacionados ao problema da *escala*, quais sejam, as dificuldades de *tempo* e de *recursos* financeiros para participar da política. Pesquisas anteriores nos mostraram que esses dois elementos podem ser compreendidos como boas explicações para a menor presença da sociedade civil nos conselhos de âmbito estadual, por exemplo, quando os atores governamentais representam 87% dos conectores (Silva et al., 2016). Porquanto, o objetivo do trabalho

é identificar e descrever as possíveis conexões entre os conselhos de direitos humanos em diferentes níveis da federação.

### 3. Metodologia

O presente trabalho combina diversas técnicas. As etapas prévias da pesquisa se basearam nas técnicas do campo da Análise de Redes Sociais para indicar os possíveis mecanismos de conexão entre as arenas deliberativas. Realizou-se também uma *análise documental* dos regimentos internos com o propósito de aferir possíveis alterações no *desenho institucional* dos conselhos (Silva, 2018). Ademais, as atas dos conselhos estaduais foram a fonte para a identificação das organizações representadas pelos conselheiros neste nível federativo, tendo sido realizada em duas etapas. A primeira foi realizada de forma automatizada, por meio de um algoritmo de reconhecimento de entidades nomeadas (NER) usando-se a biblioteca Natural Language Toolkit em Python (NLTK) que extraiu os nomes e as respectivas organizações dos documentos oficiais. No caso dos conselhos nacionais, os nomes dos conselheiros e organizações foram extraídos dos sítios oficiais e tabulados em planilha eletrônica. A segunda etapa consistiu na conferência humana do trabalho do algoritmo, no qual duplas de pesquisadores cotejaram os documentos originais com as planilhas de Excel geradas pelo algoritmo.

Portanto, pretende-se traçar um retrato do desenho institucional dos conselhos em dado momento do tempo, assim como os grafos das redes estabelecidas entre eles. De modo inédito, ainda, buscou-se realizar um *survey* com os conselheiros estaduais e nacionais de Direitos Humanos. Elaborou-se um conjunto de perguntas relacionais, por meio das quais se buscou aferir, com dados qualitativos, se as redes derivadas da composição se sobrepõem às redes mencionadas pelos conselheiros em entrevistas. Técnica similar foi aplicada com resultados expressivos em um município mineiro (Fonseca, 2019).

Todavia, a despeito do envio dos questionários para todos os conselheiros nacionais e estaduais e da tentativa de fazer contatos sistemáticos com os mesmos, por meio de correio eletrônico e por telefone, obtivemos apenas dezoito respostas. O contexto da Pandemia do Novo Coronavírus inviabilizou o contato com os conselheiros nos seus locais de trabalho, uma vez que foi instituído o trabalho remoto. Portanto, a parte do *survey* foi retirada do presente artigo, mas espera-se incorporá-la, futuramente, quando for possível ampliar o número de respondentes. Sublinha-se ainda que havia um bloco de perguntas no qual se buscava mensurar quais medidas, normas e resoluções os conselhos nacionais e estaduais teriam produzido para o enfrentamento da pandemia do novo coronavírus.

### 4. Resultados

Os resultados indicam forte alteração na composição dos conselhos, sobretudo, os nacionais. Uma breve análise indica uma redução expressiva do número de membros e a realização de reuniões mais esporádicas e/ou virtuais. Sabe-se, ainda, de reações da sociedade civil e, também, ações na justiça com o propósito de retomar os mandatos, arbitrariamente retirados. A seguir, passamos a descrever comparativamente os resultados por meio da análise comparada dos conselhos das três áreas pesquisadas.

No caso dos conselhos estaduais, foi possível obter os dados de composição de todos os conselhos e comissões de direitos humanos. Apenas um deles realizava reuniões presenciais e todos os demais passaram a fazer reuniões na Universidade Aberta Integrada Tecnológica (UAITEC), plataforma eletrônica do governo do estado. Mas a análise do desenho institucional demonstra poucas alterações nas normativas dos conselhos estaduais, um caminho bem diverso do seguido pelos conselhos nacionais. Possivelmente, porque o



governador, sendo um *outsider*, sequer tenha tomado ciência da importância e relevância dos conselhos para a formulação de políticas públicas. Além disso, supostamente, as práticas do mercado que o partido Novo busca como orientação para a gestão podem desconsiderar a necessidade de consulta e deliberação da sociedade civil nos processos decisórios. Ao contrário do governo federal, portanto, no qual a publicação do decreto buscou extinguir os conselhos e foi noticiada na mídia como uma medida para “despetizar” o governo, no âmbito estadual apenas medidas pontuais foram adotadas.

Em síntese, constatamos que os conselhos nacionais e os estaduais analisados enfrentavam problemas similares, a saber: (1) reduzido número de técnicos e profissionais com dedicação exclusiva para os conselhos; (2) limitados recursos financeiros, até mesmo aqueles utilizados para passagens e diárias, imprescindíveis para o funcionamento rotineiro dos conselhos; (3) limites relacionados à produção de atas, resoluções e normativas específicas do órgão; (4) dificuldades relacionadas à gestão do órgão, que colocam complicações de natureza relativamente simples, como os responsáveis pela emissão antecipada de pautas, passagens e diárias para a realização das reuniões ordinárias; (5) constrangimentos para a realização de reuniões, pois os nacionais reduziram o número de encontros anuais e os estaduais passaram a fazer de modo remoto; e (6) dificuldade em se comunicar com a sociedade, de modo corriqueiro e atualizado, pois os sites são incompletos e/ou desatualizados.

O objetivo dos dois tópicos é apresentar uma reflexão sobre as possíveis consequências, teóricas e práticas, das alterações nas normas que estabelecem as diretrizes para o funcionamento das instituições participativas no Brasil. Vejamos, com mais detalhes, quais foram as alterações no desenho institucional dos conselhos. Optamos por comparar três áreas de conselhos (mulheres, idosos e crianças e adolescentes), uma vez que não existe correspondência exata entre os conselhos estaduais e nacionais de Direitos Humanos.

#### 4.1. Conselhos nacionais

A primeira questão a ser destacada é o fato de todos os conselhos terem passado por reformulações no desenho institucional. Dentre as principais alterações, destacam-se a alteração da composição, sobretudo por meio de uma redução do número de membros. O destaque mais expressivo seria para o Conselho dos Idosos, que passou a ter apenas 6 representantes, sendo 3 governamentais e 3 da sociedade civil. O mesmo desenho foi proposto para o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (doravante CONANDA), mas houve reação dos conselheiros eleitos e destituídos arbitrariamente e o processo foi judicializado. Embora o Conselho Nacional dos Direitos de Mulheres (doravante CNDM) não tenha sido formalmente alterado, passou por um período de inatividade, pois teve renúncia coletiva, logo após o *impeachment* de Dilma Rousseff. A nova composição do conselho aconteceu apenas no fim de 2016, quando se realizou a 47ª reunião ordinária do conselho. No início de 2018, iniciou-se o processo de composição do novo colegiado para o mandato de 2018-2021. A eleição se deu nos dias 8 e 9 de maio de 2018 e resultou na escolha de 21 organizações titulares e 7 suplentes (Avelino et al., 2020).

Outra alteração expressiva foi na periodicidade de reuniões, que passaram de mensais ou bimensais para trimestrais. Além disso, sabe-se que os recursos para diárias e passagens foram contingenciados e são bastante restritos, pois todos os conselhos de direitos humanos relataram dificuldades para o processo de deslocamento, seja para a realização de reuniões ordinárias, seja para o exercício da função de fiscalização de entidades, que prestam serviços em todo o território nacional. Há relatos de entrevistas realizadas à equipe de pesquisadores do IPEA, que demonstraram táticas de otimização e resistência por parte dos técnicos (Avelino et al., 2020). Assim, buscou-se otimizar os poucos recursos disponibilizados para viabilizar os encontros mais raros que passaram a ocorrer.

As reuniões ordinárias foram realizadas, mas há um problema comum aos conselhos, sobretudo, naquele ligado aos Idosos, relacionado à dificuldade de formação de quórum mínimo para a realização das reuniões. As principais ausências descritas são relacionadas aos representantes de órgãos governamentais. Algo observado também nos demais conselhos.

Há um problema comum aos três conselhos, embora seja menos grave no CONANDA, mas fortemente marcante no CNDM e Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa (doravante CNDI), que está relacionado às dificuldades de gestão dos conselhos, em função da ausência e/ou insuficiência de quadros técnicos para o desenvolvimento das atividades rotineiras de funcionamento dos mesmos. Foram relatados problemas cotidianos ao funcionamento dos órgãos, até limites relacionados à emissão de passagens e diárias.

A referida insuficiência de quadros técnicos se expressa, inclusive, na análise dos sites dos conselhos. Isto porque existem dificuldades expressivas inclusive no processo de elaboração das atas das reuniões. Isso é tão sério, que o CNDI chegou a contratar empresa responsável para a realização da gravação das reuniões e produção das atas, mas mesmo assim, o site permaneceu desatualizado - como se pode observar na última linha do Quadro 1, abaixo, relativa à publicidade dos atos dos conselhos.

**Quadro 1.** Comparação dos conselhos nacionais de Direitos Humanos (crianças e adolescentes, idosos e mulheres)

	CNDM*	CONANDA**	CNDI***
<b>Natureza</b>	Consultiva e Deliberativa	Deliberativa <sup>5</sup>	Deliberativa
<b>Criação</b>	Lei nº. 7.353, de 29 de agosto de 1985	Lei nº. 8.242 de 12 de novembro 1991	Decreto nº 4.227, de 13 de maio de 2002
<b>Modificação</b>	Decreto nº 6.412, de 25 de março de 2008.	Decreto nº 5.089 de 20 de maio de 2004	Reformulado pelo Decreto nº 5.109, de 17 de junho de 2004, revogado pelo
	Decreto nº 8.202, de 6 de março de 2014.	Decreto-Lei nº 9.579 de 22 de novembro de 2018 e Decreto- Lei nº 10.003, de 4 de setembro de 2019	Decreto nº 9.893, de 2019
<b>Composição Estrutural</b>	Pleno; Câmaras Técnicas; Coordenação Política	Plenário; Presidência; Mesa Diretora; Comissões Permanentes e Grupos Temáticos;	Omisso
		Comitê de Participação de Adolescentes; e	
		Secretaria Executiva	
<b>Periodicidade das reuniões</b>	Trimestral	Trimestral	Trimestral
<b>Número de Conselheiros</b>	41 (21 Sociedade Civil, 16 Governo e 3 Notório Saber, 1 emérita), 7 suplentes da Sociedade Civil	18 (9 Governo e 9 Sociedade Civil) Titulares 18 (9 Governo e 9 Sociedade Civil) Suplentes <sup>6</sup>	6 (3 Governo e 3 Sociedade Civil) <sup>7</sup> , 5 suplentes <sup>8</sup>
<b>Paridade</b>	Não	Sim	Sim
<b>Alteração no R.I.</b>	Majoria absoluta	Mínimo dois terços de seus membros	Omisso

**Nota:** \*CNDM - Conselho Nacional dos Direitos das Mulheres; \*\* CONANDA - Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente; \*\*\* CNDI - Conselho Nacional do Idoso.

**Fonte:** elaboração própria com base nos Regimentos Internos dos Conselhos, disponíveis em seus sítios eletrônicos (2022).

<sup>5</sup> Antes do decreto, o RI falava também em "controlador das ações de promoção, proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente".

<sup>6</sup> O número era de 28 titulares e 28 suplentes antes do decreto. "Art. 2º Ficam dispensados todos os membros do Conanda na data de entrada em vigor deste Decreto" (Brasil, 2019a).

<sup>7</sup> "Não poderão participar do processo seletivo público as entidades que tenham recebido recursos do Fundo Nacional do Idoso nos dois anos anteriores à data de publicação do edital" (Brasil, 2019b). "§ 4º O mandato dos representantes da sociedade civil organizada será de dois anos, vedada a recondução" (Brasil, 2019b). "§ 5º As entidades da sociedade civil organizada não poderão indicar representantes que já tenham representado outras entidades em mandatos anteriores" (Brasil, 2019b).

<sup>8</sup> O presidente não possui suplente e os demais possuem 1 (um) cada.

Quadro 1. Continuação...

	CNDM*	CONANDA**	CNDI***
<b>Comissões Temáticas</b>	Sim	Sim	Não
<b>Regimento Vigente</b>	6 de março de 2014	26 de dezembro de 2018 com alterações <sup>9</sup> por meio de Decreto no dia 5 de setembro de 2019	27 de junho de 2019
<b>Presidência</b>	Ministra titular da pasta	Conselheiro indicado pelo Presidente da República	Secretário Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa do MMFDH
<b>Publicidade</b>	Moções: 2018 (10, 2019 (1), 2020 (1)	Manifestos: 2018 (5), 2019 (3), 2020 (19);	Atas: 74; Resoluções: 2019 (6), 2020 (2)
	Nota Pública: sem data (1)	Notas Públicas: 37;	
		Recomendações: 2018 (2), 2020 (6);	
	Resoluções: 119		

**Nota:** \*CNDM - Conselho Nacional dos Direitos das Mulheres; \*\* CONANDA - Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente; \*\*\* CNDI - Conselho Nacional do Idoso.

**Fonte:** elaboração própria com base nos Regimentos Internos dos Conselhos, disponíveis em seus sítios eletrônicos (2022).

Por fim, a alteração mais expressiva das normas e com impactos significativos para a seleção das entidades da sociedade civil está colocada pelo Conselho do Idoso. Inclui-se no último processo eleitoral, aqui analisado, um parágrafo que impede a candidatura de organizações que já tenham ocupado mandato no conselho e, mais grave ainda, aqueles que tenham recebido, nos últimos dois anos, recursos do Fundo Nacional do Idoso. É sabido que boa parte daquelas organizações prestam serviços na área, por meio de parcerias com os governos. Portanto, receber recursos do fundo é estruturante para o bom desempenho de suas atividades.

## 4.2. Conselhos estaduais

Inicialmente, a análise do Quadro 2 nos permite observar que nenhum dos conselhos observados teve mudanças em suas normas de funcionamento no período estudado contrastando fortemente com os conselhos nacionais. Portanto, as regras do desenho institucional mantêm-se praticamente as mesmas daquelas anteriores ao governo iniciado em 2018.

Quadro 2. Comparação dos conselhos estaduais de Direitos Humanos (crianças e adolescentes, idosos e mulheres)

	CEM*	CEDCA**	CEI***
<b>Natureza</b>	Consultiva e Deliberativa	Consultiva, Deliberativa e Propositiva	Normativa e Deliberativa
<b>Criação</b>	Decreto Estadual nº 22.971, de 24 de agosto de 1983	Lei 8069/90 Lei 10.501 de 17 de outubro de 1991	Lei nº 13.176 de 20 de janeiro de 1999
<b>Modificação</b>	Decreto nº 43.775, de 2 de abril de 2004.	Lei nº 12.168, de 29 de maio de 1996	
	Decreto Estadual nº 46.961 de 01 de março de 2016.	Lei nº 13.469, de 17 de janeiro de 2000 Resolução Nº 034 de 20 de maio de 2011	

**Nota:** \* CEM - Conselho Estadual dos Direitos da Mulher; \*\* CEDCA - Conselho Estadual dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes; \*\*\* CEI - Conselho Estadual dos Direitos da Pessoa Idosa.

**Fonte:** elaboração própria com base nos Regimentos Internos dos Conselhos, disponibilizados nos respectivos sítios *online* (2022).

<sup>9</sup> Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10003.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10003.htm), consultado em 07/01/2024.

Quadro 2. Continuação...

	CEM*	CEDCA**	CEI***
<b>Composição Estrutural</b>	Plenária; Mesa Diretora; Comissão Temática e Secretaria Executiva	Plenária; Diretoria Executiva; Comissões Temáticas; Secretaria Executiva	Plenária, Mesa Diretora, Comissões Temáticas/Grupos de Trabalho e Secretaria Executiva
<b>Periodicidade das reuniões</b>	Mensal	Mensal	Mensal
<b>Número de Conselheiros</b>	20 (10 Sociedade Civil e 10 Governo), titulares e suplentes	20 titulares (10 Governo e 10 Sociedade Civil) e 20 suplentes (10 Governo e 10 Sociedade Civil)	18 titulares (9 Governo e 9 Sociedade Civil), 18 suplentes (9 Governo e 9 Sociedade Civil) <sup>10</sup>
<b>Paridade</b>	Sim	Sim	Sim
<b>Alteração no R.I.</b>	2/3 (dois terços)	2/3 (dois terços dos membros)	Dois terço dos seus membros
<b>Comissões Temáticas</b>	Sim	Sim	Sim
<b>Regimento Vigente</b>	06 de abril de 2018	20 de maio de 2011	13 de agosto de 2009
<b>Presidência</b>	Conselheira entre pares	Conselheiro entre pares (2/3 votos)	Conselheiro eleito entre pares (maioria dos votos da plenária), mantendo a paridade da Mesa Diretora <sup>11</sup>
<b>Forma de escolha do presidente</b>	Eleição com alternância entre Sociedade Civil e Governo	Eleição com alternância da Sociedade Civil e Governo nos cargos da Diretoria Executiva	A forma da eleição da Mesa Diretora fica a critério da Plenária. <sup>12</sup>
<b>Publicidade</b>	Atas: 2011-2014 (21); 2016-2018 (18); 2019-2021 (3)	Atas: 2008 (11), 2009 (10), 2010 (13), 2011 (18), 2012 (10), 2013 (16), 2014 (12), 2015 (24), 2016 (10);	Boletim Informativo: 2014 (2), 2019 (1);
	Relatório: Resultado 2008 (2); Resultado 2009 (1); Resultado 2011(1)	Decreto: 2016 (1);	Aba COVID-19: 7 documentos; Relatórios: 2017 (1)
		Recomendações: 2011 (1), 2012 (1), 2014 (1)	
		Resoluções: 2004-2010 (6), 2011 (9), 2012 (31), 2013 (19), 2014 (18), 2015 (24), 2016 (12), 2019 (7)	

**Nota:** \* CEM - Conselho Estadual dos Direitos da Mulher; \*\* CEDCA - Conselho Estadual dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes; \*\*\* CEI - Conselho Estadual dos Direitos da Pessoa Idosa.

**Fonte:** elaboração própria com base nos Regimentos Internos dos Conselhos, disponibilizados nos respectivos sítios *online* (2022).

Uma diferença expressiva, referente ao funcionamento, está relacionada à periodicidade de reuniões. Elas seguiram sendo realizadas mensalmente, embora tenham passado a se realizar na plataforma UAITEC (Universidade Aberta Integrada Tecnológica), que é o ambiente virtual do governo estadual para a realização de cursos e reuniões.

Foram feitos ligações e contatos por meio dos técnicos da Casa de Direitos Humanos, um local no qual estão concentrados todos os conselhos da área no estado de Minas Gerais. Dentre os conselhos pesquisados, há relatos de dificuldades de pessoal e infraestrutura suficientes para afetar o bom desempenho de todas as atividades do conselho. Mas compartilhar a mesma estrutura física e de pessoal técnico e administrativo possibilitou a manutenção da periodicidade das reuniões. No entanto, foi comum o relato de dificuldades relacionadas à mobilização e ao comprometimento dos setores governamentais com o desempenho das atividades do órgão.

Por fim, a publicidade dos conselhos estaduais é um pouco menos deficitária que os conselhos nacionais, pois é possível acessar algumas atas, resoluções e outros itens. No entanto, não foi possível acessar todos os documentos, de acordo com os seus tipos,

<sup>10</sup>Não há menção no RI, mas a composição atual segundo o *site* é esta.

<sup>11</sup>Antes do decreto a presidência era escolhida entre os pares. O Decreto, também, determinou que a Secretaria Executiva será exercida pela Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente do Ministério.

<sup>12</sup>Antes do decreto a presidência era escolhida entre os pares.

como ata, resolução, moções e pesquisas. Além disso, não há continuidade dos períodos nos quais os documentos são disponibilizados. Novamente, a área do Idoso é aquela que apresentou dificuldades mais expressivas, como se pode observar na última linha do quadro, pelos documentos disponibilizados no site. Talvez seja pelo fato de ser uma área com constituição mais tardia dentre aqueles órgãos colegiados.

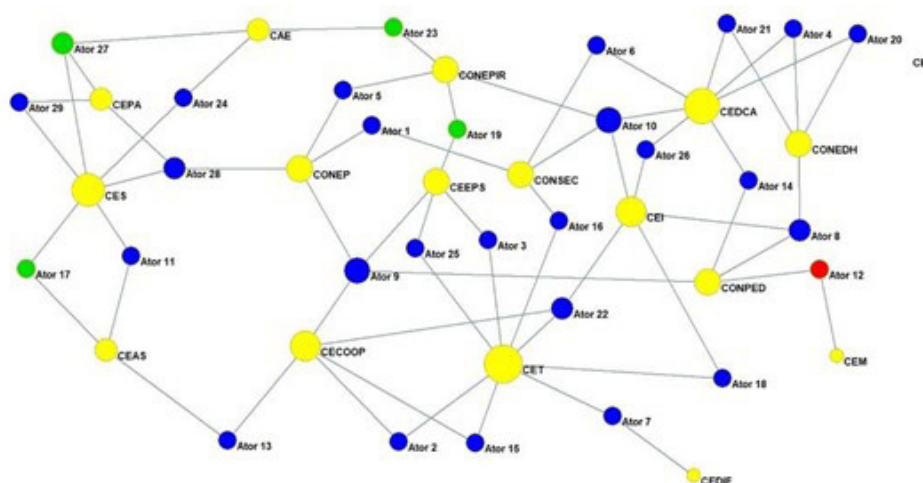
No próximo tópico exploramos a existência ou ausência de conexões entre os conselhos das diferentes áreas e níveis de governo.

## 5. O Subsistema de Direitos Humanos no interior dos níveis estadual e nacional

### 5.1. Conselhos estaduais

O subsistema de Direitos Humanos (SDH) composto pelos conselhos estaduais de Minas Gerais se encontrava quase inteiramente conectado (Figura 2). Apenas o Conselho Estadual de Educação (CEE), que não integra as sete áreas componentes dos Direitos Humanos, não está ligado aos demais conselhos, por meio do compartilhamento dos conselheiros. Chama atenção o fato de, neste nível do subsistema, a integração do mesmo ser realizada quase exclusivamente por representantes governamentais (bolas azuis na figura abaixo). Eles representam 82,46% de todos os conectores do subsistema. A única exceção é a relação entre o Conselho Estadual da Pessoa com Deficiência (CONPED) e o Conselho Estadual da Mulher (CEM), estabelecida pelo compartilhamento do ator 12, que em um conselho representa a sociedade civil e, em outro, o governo. Este tipo de representação híbrida é muito comum em subsistemas locais de pequenas cidades (Vieira, 2017; Fonseca, 2019).

**Figura 2.** Subsistema de Direitos Humanos - Conselhos estaduais



**Nota:** amarelo: conselhos; Azul: representantes governamentais; Verde: representantes da sociedade civil; Vermelho: representantes híbridos.

**Fonte:** elaboração própria (2022).

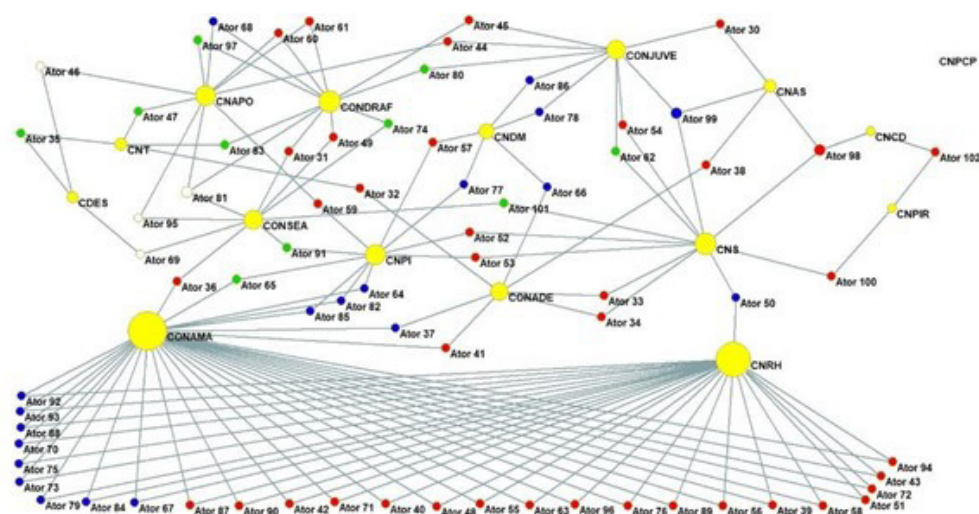
O papel dos representantes da sociedade civil, enquanto conectores do subsistema de conselhos no nível estadual, é de reforçar as ligações entre poucas arenas. Especificamente, conectam o Conselho Estadual da Saúde (CES) ao Conselho Estadual de Assistência

Social (CEAS) e ao Conselho de Alimentação Escolar (CAE). Este último, por meio do representante da sociedade civil (Ator 27), se conecta diretamente ao Conselho Estadual da Política Agrícola (CEPA) e, por meio do Ator 23, também da Sociedade Civil, é conectado ao Conselho Estadual de Promoção da Igualdade Racial (CONEPIR). O CONEPIR, ainda, conta com um conector da sociedade civil (Ator 19) para se ligar diretamente ao Conselho Estadual de Economia Solidária (CEEPS).

## 5.2. Conselhos nacionais

O nível nacional do subsistema neste estudo é representado pelos conselhos nacionais. Neste nível, também, apenas uma arena está desconectada, o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP), que não faz parte dos conselhos da área de Direitos Humanos. Chama atenção, na Figura 3, a grande presença dos conectores do tipo híbrido (bolas vermelhas). No nível de participação de maior escala, atores que ora atuam como representantes do governo, ora representantes da sociedade civil, se destacam como um fenômeno recorrente. Este é um fenômeno a ser investigado, pois mostra, dentro de um mesmo subsistema, a existência de atores que circulam pelas esferas do estado e da sociedade civil, simultaneamente.

Figura 3. Subsistema de Direitos Humanos - Conselhos nacionais



**Nota:** amarelo: conselhos; azul: representantes governamentais; verde: representantes da sociedade civil; Vermelho: representantes híbridos.

**Fonte:** elaboração própria (2022).

Enquanto os conectores híbridos representam 53,42% dos conectores do sistema, os representantes governamentais representam 27,40%. Logo, no nível nacional, os conselheiros governamentais, que contribuem para a integração das arenas deliberativas, possuem uma importância relativa extremamente menor em relação ao nível estadual. Já os representantes da sociedade civil mantêm a mesma importância relativa como conectores no nível nacional. Eles representam 13,70% dos conectores nacionais contra 13,79% no nível estadual.

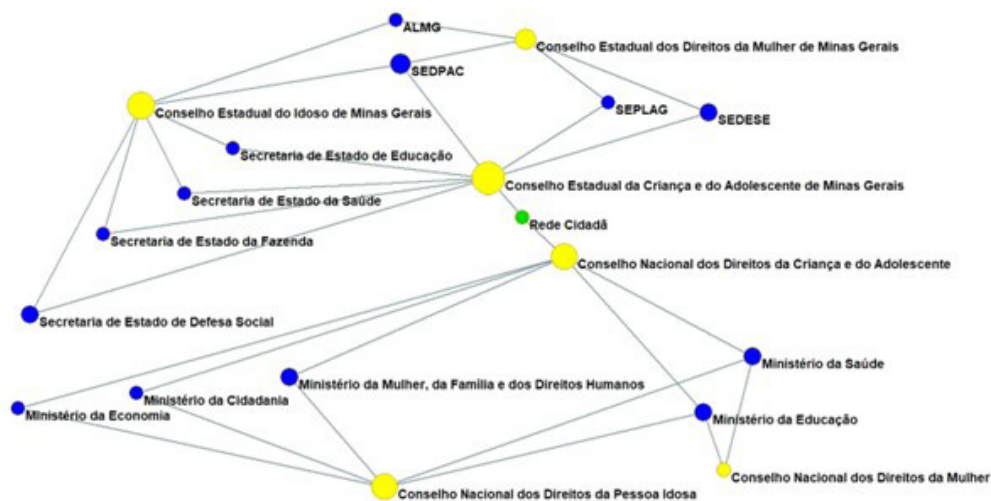
A partir desses dados, podemos destacar que, possivelmente, o maior peso da atuação de representantes da sociedade civil como conectores no nível nacional se encontra atrelado ao fenômeno da representação híbrida. Embora não haja condições aqui de avaliar a qualidade da representação destes agentes, trata-se de tema para o desdobramento

de nossa agenda de pesquisa. Suspeitamos que o hibridismo verificado pode estar relacionado ao fenômeno do ativismo burocrático (Abers e Keck, 2013).

Na Figura 3, ainda cabe destacar a forte relação entre o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) e o Conselho Nacional dos Recursos Hídricos (CNRH). No caso dessas arenas constata-se uma forte sobreposição. Representantes governamentais que atuam nos dois conselhos são, em parte, responsáveis por essa ligação. Todavia, a maioria dos conselheiros coparticipantes são do tipo híbrido. Como já foi dito, isso significa que, em um dos dois conselhos, eles atuam como representantes do governo, enquanto no outro eles atuam com representantes da sociedade civil. Dada a proximidade temática das duas arenas é de se questionar qual é a posição predominante dos conectores híbridos, ao atuarem como representantes nos conselhos. Isto é, eles são capazes de separar claramente os interesses do governo e da sociedade civil, em momentos que estes podem divergir? A atuação destes conselheiros facilita a deliberação nas arenas?

Por fim, a Figura 4 abaixo foca na análise comparada dos conselhos estaduais e nacionais de Direitos Humanos. Portanto, difere das figuras 2 e 3, geradas com base num banco de dados com informações de 26 conselhos nacionais e 17 conselhos estaduais. Observa-se que a nossa hipótese foi parcialmente confirmada, uma vez que existe uma fraca conexão entre os dois níveis de governo, pelo critério da coparticipação. Apenas uma organização da sociedade civil (Rede Cidadã) se destaca como conectora entre o CEDCA e o CONANDA. Uma análise detida da figura nos permite concluir que existem 14 conectores, sendo 8 (57,14%) atores governamentais no âmbito estadual e 5 (35,71%) atores governamentais no âmbito nacional, mas apenas 1 (7,14%) organização da sociedade civil atuando como conectora entre os dois níveis de governo. Em termos absolutos, dois dentre os seis conselhos são fracamente conectados por uma única organização da sociedade civil.

**Figura 4.** Organizações conectoras dos Conselhos nacionais e estaduais de Direitos Humanos (mulheres, idosos e crianças e adolescentes)



**Nota:** amarelo: Conselhos; azul: organizações governamentais; verde: organizações da sociedade civil

**Fonte:** elaborado pelos autores (2022).

## 6. Considerações finais

O modelo dos subsistemas deliberativos pode ser considerado uma ferramenta útil para o desenvolvimento de técnicas capazes de indicar as conexões entre diferentes arenas

deliberativas. Por um lado, obtivemos resultados expressivos relacionados ao papel dos atores, quando examinadas as dimensões localizadas nos mesmos territórios. Por outro lado, quando incluímos a dimensão da coordenação federativa entre conselhos, os resultados não se repetiram da mesma forma. Isto é, os atores se mostraram importantes conectores daquelas arenas deliberativas, quando os territórios são similares, ou seja, o local, o municipal, o estadual e o nacional. Todavia, ao considerar a relação entre os conselhos de dois diferentes níveis de governo, o papel dos atores, como conectores, mostrou-se bem reduzido e/ou inexistente. Testamos então, por meio da possível coparticipação de organizações similares, nos diferentes níveis. Mas os resultados se mostraram bem menos expressivos e/ou inexistentes, embora seja possível observar algum grau mais expressivo de conexão entre os atores. O desenho institucional também não se apresenta como um conector relevante, pois não há repetições de organizações em diferentes níveis de governo. Resta investigar melhor, no entanto, o papel dos conectores híbridos nos conselhos nacionais.

A análise dos desenhos institucionais, por sua vez, trouxe resultados bastante expressivos. Primeiramente, porque se observam alterações significativas no âmbito nacional e praticamente nenhuma alteração expressiva no âmbito estadual. Dentre as principais alterações dos conselhos nacionais, destacam-se a redução do número de membros, a redução da frequência de reuniões ordinárias, a inclusão de barreiras para eleição de organizações da sociedade civil, a centralização do processo decisório na presidência dos conselhos e, por fim, a redução do papel dos conselhos como promotores das políticas públicas destinadas às crianças e adolescentes (CONANDA).

No âmbito dos estados, os conselhos tiveram poucas alterações no desenho institucional. A principal alteração se deveu ao processo de reuniões virtuais, em função da pandemia do coronavírus, pois foi decretado o trabalho remoto emergencial. O governo utilizou a plataforma UAITEC (Universidade Aberta Integrada) para a realização das reuniões ordinárias. Resta saber quais foram as consequências desse tipo de encontro para os processos ordinários dos conselhos. Isto é, aumentou a possibilidade de inclusão daqueles atores cujo *tempo* e disponibilidade de *recursos* podem ser considerados como constrangimentos à participação? Diminuiu a participação, porque introduz uma barreira relacionada às dificuldades de acesso aos meios tecnológicos necessários para a participação no modelo “remoto emergencial”? Resta investigar melhor por meio de técnicas qualitativas.

Ademais, é sabido que os conselhos nacionais e os estaduais enfrentam problemas similares relacionados aos seguintes aspectos: (1) reduzido número de técnicos e profissionais com dedicação exclusiva para os conselhos; (2) limitados recursos financeiros, até mesmo aqueles utilizados para passagens e diárias, imprescindíveis para o funcionamento rotineiro dos conselhos; (3) limites relacionados à produção de atas, resoluções e normativas específicas do órgão; (4) dificuldades relacionadas à gestão do órgão, que colocam complicações de natureza relativamente simples, como os responsáveis pela emissão antecipada de pautas, emissão de passagens e diárias para a realização das reuniões ordinárias; (5) constrangimentos para a realização de reuniões, pois os nacionais tiveram reduzido o número de encontros anuais e os estaduais o estão fazendo de modo remoto; e (6) dificuldade em se comunicar com a sociedade, de modo corriqueiro e atualizado, pois os sites são incompletos e/ou desatualizados.

Outrossim, a pandemia do novo coronavírus pode ter acentuado tais dificuldades, sobretudo pelas necessidades de adaptação e produção de novas rotinas naquele cenário. Buscamos analisar qual foi a atuação dos conselhos no enfrentamento à pandemia, mas encontramos dificuldade em obter respostas, pois os telefones do local de trabalho dos profissionais e/ou conselheiros não podiam ser atendidos, em função do trabalho remoto. Isso impediu o processo de realização das entrevistas, tendo conseguido apenas 18 respondentes. Além disso, buscamos obter os dados por meio da lei de acesso à informação, mas sem sucesso. Espera-se concluir a parte qualitativa da pesquisa por meio de novas técnicas, durante os encontros presenciais das IPs.



## Agradecimentos

Uma versão anterior deste artigo foi apresentada na Área Temática de Participação Política da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), em 2020. Expressamos nossos sinceros agradecimentos ao debatedor Prof. Leonardo Avritzer (UFMG), bem como aos editores e pareceristas anônimos da revista cujos comentários e sugestões foram fundamentais para aprimorar o artigo. Os erros e omissões porventura existentes no artigo são de inteira responsabilidade dos autores. Somos gratos aos pesquisadores Luiza Bastos Ramos, Carla Beatriz Rosário, Larissa Moreira Seixas Bicalho, Júnio Carlos Marques Santos e Luiza Meireles Araújo Gomes pela contribuição na elaboração do banco de dados da pesquisa. Registramos o nosso agradecimento ao CNPq processo: 432687/2018-1 e FAPEMIG Projeto APQ-01577-18 por viabilizarem a continuidade da pesquisa, da qual este artigo é um dos produtos.

## Bibliografia

- ABERS, Rebecca; KECK, Margaret. (2013), *Practical authority: Agency and institutional change in Brazilian water politics*. Nova Iorque, Oxford University Press. DOI: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199985265.001.0001>.
- ABRANCHES, Sérgio. (2020), *O tempo dos governantes incidentais*. São Paulo, Companhia das Letras.
- ALMEIDA, Debora Cristina Rezende de. (2020), "Institutional resilience: where does participation go in the national councils of health and women's rights?". *Caderno CRH*, 33e020004, 1-25. DOI: <https://doi.org/10.9771/ccrh.v33i0.33281>.
- ALMEIDA, Debora Cristina Rezende de.; VIEIRA, Anne Karoline Rodrigues; KASHIWAKURA, Gabriella Tanmye. (2020), "Instituições participativas e repertórios de interação: os Conselhos Nacionais de Saúde e Assistência Social no contexto de impeachment". *Revista do Serviço Público*, 71, 1:140-170. DOI: <https://doi.org/10.21874/rsp.v71i1.3516>.
- AVELINO, Daniel Pitanguieira de; ALENCAR, Joana Luiza Oliveira; COSTA, Pedro Caio Borges. (2018), "Colegiados nacionais: equipes técnicas e atividades rotineiras em tempos de mudanças político-administrativas". Brasília, IPEA.
- AVELINO, Daniel Pitanguieira de; FONSECA, Igor Ferraz da; POMPEU, João Cláudio Basso. (2020), *Conselhos Nacionais de Direitos Humanos: uma análise da agenda política*, Brasília, IPEA.
- AVRITZER, Leonardo. (2020), *Política e antipolítica: a crise do governo Bolsonaro*. Rio de Janeiro, Todavia.
- BÄCHTIGER, André; PARKINSON, John. (2019), *Mapping and Measuring Deliberation: Towards a New Deliberative Quality*. Oxford, Oxford University Press. DOI: <https://doi.org/10.1093/oso/9780199672196.001.0001>.
- BARVOSA, Edwina. (2018), *Deliberative democracy now: LGBT equality and the emergence of large-scale deliberative systems*. Cambridge, Cambridge University Press.
- BEZERRA, Carla de Paiva; RODRIGOS, Maira; ROMÃO, Wagner de Melo. (2022), "Conselhos de Políticas Públicas no governo Bolsonaro: impactos do Decreto 9.759/2019 sobre a participação da sociedade civil", in L. Tatagiba; A.G. Lavalley; D.R. de Almeida; M.K. Silva. (org.), *Participação e ativismos: entre retrocessos e resistências*. Porto Alegre, editora Zouk.
- BOSWELL, John; HENDRIX, Caroline; ERCAN, Selene. (2016), "Message received? Examining transmission in deliberative systems". *Critical Policy Studies*, 10, 3:263-283. DOI: <https://doi.org/10.4324/9781351182645>.

- BRASIL. Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019a. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/d9759.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9759.htm), consultado em 07/08/2023.
- BRASIL. Decreto nº 9.893, de 27 de junho de 2019b. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5089.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5089.htm), consultado em 07/08/2023.
- BRASIL. Decreto-Lei nº 10.003, de 4 de setembro de 2019c. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/d10003.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d10003.htm), consultado em 07/08/2023.
- CHUNG, Hun; DUGGAN, John. (2020), "A Formal Theory of Democratic Deliberation". *American Political Science Review*, 114, 1:14-35. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0003055419000674>.
- CURATO, Nicole; SASS, Jensen; ERCAN, Selen; NIEMEYER, Simon. (2020), "Deliberative democracy in the age of serial crisis". *International Political Science Review*, 43, 1:55-66. DOI: <https://doi.org/10.1177/0192512120941882>.
- ELSTUB, Stephen; ERCAN, Selene; MENDONÇA, Ricardo Fabrino. (2016), The fourth generation of deliberative democracy. *Critical Policy Studies*, 10, 2:139-151. DOI: <https://doi.org/10.4324/9781351182645>.
- ERCAN, Selene; ASENBAUM, Hans; CURATO, Nicole; MENDONÇA, Ricardo Fabrino. (2022), *Research methods in deliberative democracy*. Oxford, Oxford University Press. DOI: <https://doi.org/10.1093/oso/9780192848925.001.0001>.
- FARIA, Cláudia Feres. (2017), "Sistema deliberativo, formas de conexão e inclusão política. Alcance teórico e prático". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 32, 95:1-15. DOI: <https://doi.org/10.17666/329502/2017>.
- FONSECA, Geraldo Magela. (2019), *Sistemas deliberativos no contexto da gestão social: a abordagem dos subsistemas aplicada aos conselhos de políticas públicas em Pará de Minas-MG*. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Alfenas, Alfenas.
- MANSBRIDGE, Jane; BOHMAN, James; CHAMBERS, Sariya; CHRISTIANO, Thomas; FUNG, Archon; PARKINSON, John; THOMPSON, Dennis; WARREN, Mark. (2012), "A systemic approach to deliberative democracy", in J. Parkinson; J. Mansbridge. (org.), *Deliberative Systems: Deliberative Democracy at the Large Scale. Theories of Institutional Design*. Nova Iorque, Cambridge University Press. DOI: 10.1017/CBO9781139178914.002.
- MENDONÇA, Ricardo Fabrino. (2016), "Mitigating systemic dangers: the role of connectivity inducers in a deliberative system". *Critical Policy Studies*, 10, 2:171-190. DOI: <https://doi.org/10.1080/19460171.2016.1165127>.
- NOBRE, Marcos. (2020), *Ponto-final: a guerra de Bolsonaro contra a democracia*. São Paulo, Todavia.
- O'FLYNN, Ian; CALUWEARTS, Didier. (2018), "Deliberation in deeply divided societies", in A. Bächtiger; J. Dryzek; J. Mansbridge; M. Warren. (org.), *Oxford Handbook of Deliberative Democracy*. Oxford, Oxford University Press. DOI: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780198747369.013.51>.
- PARKINSON, John; MANSBRIDGE, Jane. (2012), *Deliberative systems: Deliberative democracy at the large scale*. Nova Iorque, Cambridge University Press.
- RAMOS, Luiza Bastos. (2017), *Conselhos Distritais de Saúde do Município de Belo Horizonte*. Monografia de Graduação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.
- SCHWARCZ, Lilian Moritz. (2020), *Sobre o autoritarismo brasileiro*. 2ª edição, Lisboa, Objectiva.
- SILAME, Thiago; SILVA, Moreira da Silva; RIBEIRO, Antonio Carlos Andrade; SILVA, Denisson. (2019), Participação e a Deliberação como antídoto para a crise de representação: um estudo de caso da Assembleia Legislativa de Minas Gerais. 43º Encontro Nacional

- da ANPOCS, Caxambu, 21 a 25 de outubro. Disponível em: <https://anpocs.org.br/2019/10/21/43o-encontro-anual-da-anpocs/>, consultado em 07/08/2023.
- SILVA, Eduardo Moreira. (2018), "O desenho institucional dos conselhos nas cidades brasileiras de pequeno e médio porte: gestão de políticas públicas no poder local". *Revista do Serviço Público*, 69, 1:179-208. DOI: <https://doi.org/10.21874/rsp.v69i1.1704>.
- SILVA, Eduardo Moreira; GONÇALVES, Júlia Amin; RIBEIRO, Antonio Carlos Andrade; SOARES, Leonardo. (2016), Deliberative systems in meso perspective: the subsystem of policy councils in the state of Minas Gerais. ECPR Joint Sessions, Pisa, 24 a 28 de abril. Disponível em <https://ecpr.eu/Events/Event/PaperDetails/27946>, consultado em 07/08/2023.
- SILVA, Eduardo Moreira; MEDEIROS, Ana Luiza Martins de; COSTA, Joe Campos; SANTOS, Junio Carlos Marques. (2022), A Pandemia de Covid-19 e os impactos nos conselhos de políticas públicas: qual o lugar da participação no enfrentamento ao novo coronavírus? V Encontro Participação, Democracia e Políticas Públicas, Natal, 26 a 29 de abril. Disponível em [https://www.pdpp2022.sinteseeventos.com.br/atividade/view?q=YToyOntzOjY6InBhcmFtcyl7czozNToiYToxOntzOjEyOiJJRF9BVElWSURBREUIo3M6MjoiMTQio3Oio3M6MToi aCI7czozMjoiODdkM2MxMzhlnjhtkOTk0NjQwNWNhOGM0ZjQ4ZGE4ZjMiO30%3D&ID\\_ATIVIDADE=14](https://www.pdpp2022.sinteseeventos.com.br/atividade/view?q=YToyOntzOjY6InBhcmFtcyl7czozNToiYToxOntzOjEyOiJJRF9BVElWSURBREUIo3M6MjoiMTQio3Oio3M6MToi aCI7czozMjoiODdkM2MxMzhlnjhtkOTk0NjQwNWNhOGM0ZjQ4ZGE4ZjMiO30%3D&ID_ATIVIDADE=14), consultado em 07/08/2023.
- SILVA, Eduardo Moreira; RIBEIRO, Antonio Carlos Andrade. (2016), "Sistemas deliberativos em perspectiva meso: a abordagem dos subsistemas aplicada aos conselhos de políticas públicas em Belo Horizonte". *Opinião Pública*, 22, 1:167-194. DOI: <https://doi.org/10.1590/1807-01912016221167>.
- SILVA, Eduardo Moreira; RIBEIRO, Antônio Carlos Andrade. (2017), Entre conselhos e conferências: o subsistema de direitos humanos em Minas Gerais. III Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas, Vitória, 30 de maio a 2 de junho. Disponível em <https://www.sinteseeventos.com.br/site/index.php/acervo/anais/anaispdpp>, consultado em 07/08/2023.
- SILVA, Eduardo Moreira; RIBEIRO, Antônio Carlos Andrade. (2018), Between councils and conferences: the human rights subsystems of councils and conferences in Minas Gerais. Workshop Deliberative approach to democracy, 30 de janeiro a 1 de fevereiro, Cascais.
- SILVA, Eduardo Moreira da; RIBEIRO, Antonio Carlos Andrade. (2021), "Deliberative systems in meso perspective: the subsystem of national public policy councils and their connectors". *Revista de Sociologia e Política*, 29, 77:1-19. DOI: <https://doi.org/10.1590/1678-987321297707>.
- SILVA, Eduardo Moreira; RIBEIRO, Antonio Carlos Andrade; HIGGINS, Silvio Salej. (2022), "Social Network Analysis", in S.A. Ercan; H. Asenbaum; N. Curato; R.F. Mendonça. (org.), *Research methods in deliberative democracy*. Oxford, Oxford University Press. DOI: <https://doi.org/10.1093/oso/9780192848925.003.0015>.
- SMITH, Graham. (2009), *Democratic innovations: Designing institutions for citizen participation*. Cambridge, Cambridge University Press. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511609848>.
- VIEIRA, Rodolfo Camilo. (2017), *Instituições Participativas sob a perspectiva da teoria dos sistemas deliberativos: o caso do subsistema de conselhos de política em Alfenas - MG*. Monografia de Conclusão de Curso, Universidade Federal de Alfenas, Alfenas.
- URBINATI, Nadia. (2019), *Me the people. How populism transforms democracy*. Cambridge, Harvard University Press.