

## EROSÃO DEMOCRÁTICA E LEGALISMO AUTOCRÁTICO: O CASO DOS CONSELHOS GESTORES NO GOVERNO BOLSONARO

## DEMOCRATIC EROSION AND AUTOCRATIC LEGALISM: THE CASE OF MANAGEMENT COUNCILS IN THE BOLSONARO'S GOVERNMENT

DOACIR GONÇALVES DE QUADROS <sup>1</sup>

HÉLIO GUSTAVO MUSSOI <sup>2</sup>

**RESUMO:** Este artigo reflete sobre os atos normativos editados pelo governo Bolsonaro e que alteraram o desenho institucional dos conselhos gestores de políticas públicas integrantes da administração pública federal. O método adotado é o analítico-dedutivo a partir da reflexão teórica sobre a literatura que trata o Estado Constitucional, o legalismo autocrático e a legislação vigente acerca dos conselhos gestores. A conclusão é de que os atos normativos editados pelo governo sobre os conselhos gestores de âmbito nacional violam os parâmetros democráticos do Estado constitucional, constituindo um dos elementos do *legalismo autocrático*.

582

**PALAVRAS-CHAVE:** Direitos Sociais; Políticas Públicas; Conselhos Gestores; Estado Social e Democrático de Direito; Legalismo Autocrático.

**ABSTRACT:** This article reports on the normative acts issued by the Bolsonaro government, which altered the institutional design about public policy management councils' that make up the federal public administration. The adopted method is the analytical-deductive one, from the theoretical reflection of the current legislation on the management councils and the literature dealing with the Constitutional State and the autocratic legalism. The outcome of the proposed analysis is that the government's normative acts on the national management

<sup>1</sup> Doutor em Sociologia (UFPR). Professor de Ciência Política e do Programa de Mestrado Acadêmico em Direito do Centro Universitário Internacional (Uninter). Coordenador do Grupo de Pesquisa "Justiça e poder político: a relação entre o campo jurídico e o campo político e a apropriação do direito como recurso de luta política" (UNINTER), Curitiba,

<sup>2</sup> Doutorando em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUCSP). Mestre em Direito pelo Centro Universitário Internacional (UNINTER). Integrante do Grupo de Pesquisa "Justiça e poder político: a relação entre o campo jurídico e o campo político e a apropriação do Direito como recurso de luta política" (PPGD-UNINTER).



councils violate the democratic parameters of the Constitutional State, constituting one of the elements of the autocratic legalism.

**KEYWORDS:** Social Rights; Public Policies; Management Councils; Social and Democratic Rule of Law State; Autocratic Legalism.

## INTRODUÇÃO

Em 2019 o governo Bolsonaro adotou algumas medidas por meio de decretos para reformular o desenho institucional em âmbito federal dos conselhos gestores de políticas públicas. O argumento utilizado pelo governo pautou-se na existência da discricionariedade do chefe do poder Executivo para reformular a estrutura organizacional estatal em busca de uma eficiência maior da gestão pública.

Em reação, setores da sociedade civil contrários a essas medidas indicam que há um movimento que caminha no sentido de diminuir ou até mesmo extinguir a participação da sociedade civil no processo de tomada de decisões e na fiscalização da atuação governamental. Frente a esse embate entre o governo Bolsonaro e os setores da sociedade civil representados nos conselhos gestores federais, buscamos neste estudo: (a) investigar se nas medidas adotadas pelo governo há violação do princípio democrático, causando a erosão da democracia no seu viés constitucional; (b) saber se há limites impostos pelo Estado constitucional a medidas como as impostas pelo governo Bolsonaro sobre os conselhos gestores federais; (c) responder ao questionamento: tais medidas do governo Bolsonaro configuram uma espécie de “legalismo autocrático”?

Destacamos que neste artigo a análise sobre os conselhos gestores parte do método analítico-dedutivo e da reflexão teórica sobre a literatura e a legislação que versam sobre o assunto. Os conselhos gestores federais de políticas públicas são entendidos aqui como instrumentos que permitem a aproximação entre a sociedade civil e o Estado. As políticas públicas consistem em uma modalidade de concretização dos direitos sociais garantidos pela Constituição Federal de 1988. Portanto, os conselhos gestores federais apresentam-se como entidades representativas que comportam a sociedade civil e que têm por finalidade discutir e fomentar a implementação de políticas públicas que servem para a promoção dos direitos sociais (GOMES, 2017; RIBEIRO, 2017; PARZIALE, 2020).

Estruturamos o presente artigo iniciando pela conceituação sobre os conselhos gestores e seu contexto normativo; na sequência apresentamos os Decretos n. 9.759/2019, n. 9.806/2019, n. 9.893/2019, n. 9.883/2019 e n. 10.003/2019, emitidos pelo governo Bolsonaro (2019-...). Em seguida, discorreremos sobre o Estado social e democrático de Direito e o Estado constitucional, pilares de proteção dos direitos

fundamentais. Na sequência, delineamos os conceitos que embasam a discussão sobre a crise e a erosão da democracia e a prerrogativa do poder Executivo federal na edição de atos normativos e o correlato conceito de “legalismo autocrático”. Por fim, apresentamos algumas considerações finais à guisa de conclusão.

## 2. A REFORMA NOS CONSELHOS GESTORES REALIZADA PELO GOVERNO BOLSONARO

Existem diferentes denominações na literatura para os canais de participação da sociedade civil junto ao Estado para tratar de políticas públicas, especialmente “conselhos” – que pode apresentar variações como conselhos gestores, conselhos sociais, conselhos de políticas públicas, conselhos de direitos, conselhos de participação popular, conselhos participativos e conselhos voluntários. Neste trabalho será adotada a terminologia de “conselhos gestores” ou, por vezes, simplesmente de “conselhos”.

O ato jurídico de criação dos conselhos gestores pode ocorrer tanto por lei editada pelo competente poder Legislativo como também por meio de atos normativos infralegais do poder Executivo (decretos e portarias)<sup>3</sup>. Os conselhos são compartilhados por agentes e servidores estatais e por indivíduos da sociedade civil, como representantes de organizações sociais, das universidades, do setor empresarial etc. Cada conselho gestor, a depender da sua estruturação, pode apresentar cumulativamente ou não diferentes características, que Parziale (2020, p. 266-271) identifica como consultivas, deliberativas, normativas e de controle, entre outras. No Brasil os conselhos gestores são espaços institucionalizados que têm como objetivo aproximar a sociedade civil da administração do Estado; eles constituem, portanto, canais de participação plurais que possibilitam a deliberação, o monitoramento e o controle social na criação e na implementação de políticas públicas (GOMES, 2017; RIBEIRO, 2017; PARZIALE, 2020).

A tendência de atuar no sentido de extinguir os conselhos gestores federais podem ser observados no governo Bolsonaro desde o início de sua gestão. O Decreto n. 9.759/2019 de maneira genérica extinguiu uma série de conselhos da administração pública federal. Além disso, nesse decreto o governo Bolsonaro buscou regulamentar a criação e o funcionamento dessas instituições. A justificativa dada na Exposição de Motivos do Decreto n. 9.759/2019 foi no sentido de racionalizar a administração em busca de eficiência e reduzir a atuação de grupos de pressão no âmbito do Estado e da administração pública (BRASIL. CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2019).

Em virtude de o art. 5º do Decreto n. 9.759/2019 extinguir a partir de 28 de junho de 2019 os conselhos gestores que se enquadram no decreto<sup>4</sup>, o Plenário do

<sup>3</sup> No presidencialismo brasileiro é constitucionalmente permitido ao Chefe do Poder Executivo editar atos normativos de natureza primária como as Medidas Provisórias e as Leis Delegadas, além de atos de natureza secundária como os decretos regulamentares, divididos na doutrina em regulamentos de execução e autônomos/organizatórios (ABRAHÃO, 2017, p. 55-74).

<sup>4</sup> O âmbito de aplicação do Decreto n. 9.759/2019 abrange os conselhos gestores constituídos por atos infralegais como decretos, portarias e outros atos normativos similares, conforme o §1º do seu art. 1º. Além

Supremo Tribunal Federal (STF) deferiu parcialmente medida cautelar da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 6121, para suspender o §2º do art. 1º do Decreto n. 9.759/2019. Com essa decisão, o STF impediu, até julgamento definitivo, a extinção dos conselhos gestores criados por meio de lei em sentido formal. A Corte afirmou que é contrária à Constituição Federal de 1988 “[...] a extinção, por ato unilateralmente editado pelo Chefe do Executivo, de órgãos colegiados que, contando com menção em lei em sentido formal, viabilizem a participação popular na condução das políticas públicas” (BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2019, p. 1).

Após a decisão da Corte Constitucional, o governo Bolsonaro passou a realizar outras alterações normativas específicas que não a extinção, mas, sim, a redução do poder de deliberação da sociedade e a ampliação da tomada de decisões dos representantes do Estado.

Nesse sentido, há uma série de decretos que alteraram a composição e o funcionamento de conselhos, como, por exemplo, as modificações no Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) pelo Decreto nº 9.806/2019 no Decreto n. 99.274/1990; do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) pelo Decreto nº 10.003/2019 no Decreto n. 9.579/2018; do Conselho Nacional do Idoso (CNDI) pelo Decreto nº 9.893/2019 no Decreto n. 5.109/2004; e do Conselho Nacional de Combate à Discriminação (CNDC) pelo Decreto nº 9.883/2019 no Decreto n. 7.388/2010. A análise comparativa dos artigos desses atos normativos e regulamentos entre si possibilitou a sistematização da seguinte tabela:

Alteração	Conama	Conanda <sup>5</sup>	CNDI	CNDC
Redução do número de assentos dos conselheiros	Sim	Sim	Sim	Sim
Redução da autonomia na elaboração dos procedimentos eletivos das entidades	Sim, passou a ser por sorteio	Sim, passou a ser elaborado pelo Ministério da Mulher, da	Sim, passou a ser elaborado pelo MDH	Sim, passou a ser elaborado pelo MDH

disso, o §2º do mesmo dispositivo inclui os conselhos criados por lei em sentido formal, desde que não ela não mencione as respectivas competência e composição do conselho, mas que isso ocorra por meio de outros atos normativos infralegais.

<sup>5</sup> O STF no julgamento da ADPF n. 622, referente ao Conanda, decidiu: (a) que não haveria ofensa à Constituição a redução se proporcional dos assentos entre o Estado e a sociedade civil. Dentre os conselhos analisados, a redução proporcional também ocorreu no caso do CNDI, mas não no Conama e CNCD; (b) a restituição do modelo anterior na questão dos procedimentos eletivos da sociedade civil; (c) que a eleição do presidente do Conanda voltasse a ser pelos próprios conselheiros, e não por indicação do Presidente da República; (d) a manutenção do voto de qualidade por se considerar que nessa mudança não haveria ofensa à Constituição; (e) a exigência do custeio dos gastos com transporte dos conselheiros que não residem no Distrito Federal foi novamente imposto pela Corte; (f) a restituição dos mandatos dos conselheiros antigos, ao declarar inconstitucional o respectivo dispositivo; (g) a manutenção da retirada da possibilidade recondução de representantes da sociedade civil; (h) restituição da previsão anterior acerca da periodicidade das reuniões (BRASIL. Supremo Tribunal Federal, 2021).

representantes da sociedade civil		Família e dos Direitos Humanos (MDH).		
Redução da autonomia na elaboração do regimento interno	Não	Não	Sim, deve ser aprovado pelo MDH	Sim, deve ser aprovado pelo MDH
Alteração normativa para que a presidência do conselho seja ocupada apenas por representante governamental	Não	Sim, era definido no regimento interno e passou a ser escolhido pelo Presidente da República	Sim, era definido no regimento interno e passou a ser presidência fixa ocupada pelo Secretário Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa do MDH	Sim, a presidência era anteriormente alternada entre os setores do Estado e da sociedade civil e passou a ser somente do Ministro titular do MDH
Inclusão do voto de qualidade do presidente do conselho no caso de empate das deliberações	Não	Sim	Sim	Não, porém já era previsto anteriormente.
Retirada do custeio de deslocamento de conselheiros externos ao Distrito Federal, que deverão acompanhar por videoconferência	Não	Sim	Sim	Sim
Dispensa de todos os membros do conselho	Não	Sim	Não	Não
Redução no tempo de mandato dos representantes da sociedade civil	Sim	Não	Não	Não
Retirada da possibilidade de recondução dos representantes da sociedade civil	Não	Sim	Inicialmente sim, porém modificado posteriormente para incluir uma recondução	Sim
Restrição à criação de subcolegiados	Não	Sim	Sim	Sim
Redução das reuniões ordinárias	Não	Sim	Sim	Sim

*Fonte: os autores*

Podemos identificar nessas diversas ações um interesse do governo em extinguir ou restringir o papel da sociedade civil e, ao mesmo tempo, ampliar o próprio poder em relação aos conselhos gestores. Assim, é possível se falar que a utilização de instrumentos legais, em especial o poder normativo do Poder Executivo para fins de extinção e aparelhamento dessas instituições criam um déficit democrático e um óbice a realização do ideal de gestão democrática da administração pública federal.

É salutar frisar que a discricionariedade no Brasil é amiúde utilizada como caminho para legitimar escolhas não republicanas e que caminham ao encontro dos interesses das autoridades. Como trataremos a seguir esse é um dos questionamentos levantados sobre essas alterações provocadas pelos atos normativos do executivo federal sobre os conselhos gestores. Tais procedimentos contrariam a legalidade, a constitucionalidade e o Estado Democrático de Direito. Estes atos normativos podem ser considerados como uma das estratégias que caracterizam o chamado legalismo autocrático? O retrocesso democrático oriundo desses decretos, que retiram a participação da sociedade na tomada de decisões do Estado, indicam quais são os referenciais normativos e cognitivos que tendem a prevalecer no processo de deliberação que correm no interior dos conselhos.

587

---

### 3. O ESTADO CONSTITUCIONAL COMO ENTE LIMITADOR DA ARBITRARIEDADE GOVERNAMENTAL

#### 3.1. A DEMOCRACIA E OS DIREITOS FUNDAMENTAIS COMO PILARES DO ESTADO CONSTITUCIONAL

Ao longo do século XX ocorreu a transformação do Estado de Direito, especificamente na relação entre Estado e sociedade no que tange aos direitos sociais e à democracia. A partir do momento em que se constatou a incapacidade do Estado liberal de corrigir as lacunas da desigualdade social, configurou-se a chamada “estadualização da sociedade”, isto é, o Estado passou a intervir nas demandas sociais, estruturando a sociedade e suas condições existenciais. Paralelamente a esse processo ocorreu também o fenômeno da socialização do Estado, com manifestações e articulações da sociedade no Estado com o objetivo de garantir o cumprimento de direitos sociais e políticos. A junção desses postulados conformam o chamado “Estado social” (NOVAIS, 2006, p. 181-187).

O Estado social, distinto dos estados autoritários, institui tanto a participação da sociedade civil na tomada de decisões políticas (públicas) quanto o retorno das

decisões à vontade democrática da população. Desse modo, há a caracterização do cidadão como participante da gestão estatal (NOVAIS, 2006, p. 190-192).

No Estado social de Direito a democracia política assume papel fundamental para a sua legitimidade. É no regime democrático que os direitos fundamentais são concretizados, a partir dos pressupostos do conteúdo da dignidade humana. Esse modelo de Estado é marcado por valores da autonomia privada e dos direitos fundamentais, tendo como força motriz as bases comuns da democracia política: o sufrágio universal, o pluralismo partidário, o direito de oposição, a alternância de poder e a participação política. Logo, o Estado social também pode ser considerado como um Estado democrático de Direito (NOVAIS, 2006, p. 207-209). Em resumo, na leitura de Novais (2006, p. 218), o Estado social e democrático de Direito revela-se um “princípio estruturante da ordem constitucional das sociedades democráticas contemporâneas”.

Por sua vez, nas definições realizadas por Ferrajoli (2001) e por Fioravanti (2004), há a sistematização das categorias de Estado de Direito (Estado legal) e Estado constitucional.

O Estado de Direito para Fioravanti (2004, p. 26-27; 34-35) é forma política que foi predominante no século XIX e na metade inicial do século XX, tendo como características a presença de uma Constituição liberal que consagrava o equilíbrio dos poderes. Esse modelo de Estado teve como critérios e princípios básicos a presunção de liberdade, a reserva de lei, a Constituição como garantia dos direitos, a reserva dos poderes e o protagonismo da lei. Do mesmo modo, Ferrajoli (2001, p. 31-33) discorre sobre o Estado legal (Estado de Direito), definindo-o como aquele sistema em que os poderes são atribuídos por via legislativa e desenvolvidos com base nos procedimentos legais. O início desse Estado legal dá-se com a formação do Estado moderno, com a exclusividade da produção do Direito e a independência em relação à Justiça. A Ciência Jurídica, nesse momento, é vista como uma disciplina que busca explicar o direito positivo e a Jurisdição tem reduzida sua atuação apenas à aplicação da lei.

Já o Estado constitucional, para Fioravanti (2004, p. 28; p. 37-40), é um modelo que emergiu a partir das constituições democráticas do século XX e que possui como característica a recuperação da vocação pluralista e do protagonismo da jurisdição. Esse modelo formou-se com a erosão da imagem da lei como expressão da vontade geral, dos movimentos constituintes e a formação de constituições, que, diferentes das liberais, não se restringiam a estruturar o Estado e a garantir os direitos individuais. A constituição democrática presente no Estado constitucional visa a conferir uma prática deliberativa e consensual na solução dos conflitos sociais, buscando proteger a totalidade da estrutura plural do corpo social de decisões políticas unilaterais e majoritárias. Nesse contexto, Ferrajoli (2001, p. 31-35) entende a categoria do Estado constitucional como o sistema em que os poderes públicos também estão limitados ao aspecto material da Constituição. O seu início deu-se com as constituições rígidas do posteriores à II Guerra Mundial (1939-1945).

Na estrutura do Direito, foram alteradas as condições de validade das leis, que, para além dos aspectos procedimentais, passaram a estar vinculadas também aos princípios e valores constitucionais. Ademais, a jurisdição tem sua função alterada com a previsão do controle de constitucionalidade. Outro importante resultado é que com a ascensão dos princípios constitucionais emergiu uma dimensão substancial, que diz respeito tanto à condição de validade normativa quanto à esfera da democracia. Assim, as normas constitucionais são limitações aos poderes da maioria e essas mesmas limitações são garantias contra o arbítrio.

Abrantes (2016, p. 134-135) destaca que a Constituição Federal de 1988 insere o Brasil como Estado Democrático de Direito e consagra os direitos fundamentais, de modo que essas garantias ao serem irradiadas pelo sistema devem influenciar (e controlar) exercício do poder. Nesse sentido, afirma-se no contexto do constitucionalismo brasileiro que:

Assim, após ter passado pelas diversas fases históricas do Estado de Direito, [...] o Brasil se reconhece, hoje, um Estado Democrático de Direito, firmando-se em um sistema jurídico que pressupõe a submissão de todos ao que é estabelecido democraticamente pelo direito posto na sociedade. Nessa perspectiva, entende-se que cabe a esse direito não apenas estabelecer limitações ao exercício do poder, mas também assegurar direitos fundamentais e viabilizar uma maior participação dos cidadãos na própria construção do regime (ABRANTES, 2016, p. 136)

Dessa maneira, é possível compreender que a partir da dimensão teórica do Estado social e democrático de Direito, também entendido como Estado constitucional, o Estado é aquela entidade que advém de constituições democráticas e que asseguram direitos fundamentais e a democracia, como no caso da Constituição Federal de 1988.

### 3.2. OS LIMITES À DISCRICIONARIEDADE GOVERNAMENTAL NA ESTRUTURAÇÃO INSTITUCIONAL DO ESTADO CONSTITUCIONAL

A determinação da agenda de políticas públicas, em outras palavras, a escolha d A existência de limites de atuação de um governo é um corolário da configuração do Estado traçado no tópico anterior.

Apesar de o voto majoritário ser um dos pilares essenciais da democracia, representando a opinião da maioria, ele não é capaz de garantir que as decisões tomadas pelos representantes eleitos sejam necessariamente corretas, justas e racionais. No Estado constitucional é imperioso que o governo não possa ignorar os direitos (fundamentais) das minorias (BARBOZA, 2007, p. 23-24). Nesse sentido, é possível afirmar que essa concepção constitucional de democracia harmoniza o princípio democrático com o princípio majoritário, conferindo proteção aos valores



fundamentais contra eventuais maiorias políticas, bem como garantindo direitos fundamentais pelo poder Judiciário (BARBOZA, 2007, p. 65-66).

Como afirma Novais (2014, p. 20-26), o governo em um Estado constitucional tão somente pode atuar dentro dos limites estabelecidos na Constituição. A democracia constitucional é aquela que possui restrições advindas dos valores constitucionais, de modo que o governo não pode abrir mão dos direitos constitucionalmente consagrados. Os limites do governo estão na Constituição e a democracia constitucional pode ser considerada como Estado social e democrático de Direito. Para Barboza (2007, p. 50) os direitos fundamentais limitam materialmente os atos do governo com o objetivo de proteger a sociedade de abusos de maiorias que vençam em determinado momento.

Além disso, dentro da dinâmica da teoria dos direitos fundamentais, quando pensada a partir de uma perspectiva objetiva, há uma eficácia dirigente no que diz respeito aos órgãos estatais. Os direitos fundamentais adensam normativamente os fundamentos para o desenho institucional do Estado. Observa-se, com isso, como pode haver a concretização de direitos fundamentais na organização da estrutura administrativa do Estado (SARLET, 2009, p. 146-151). Diferentemente da perspectiva subjetiva dos direitos fundamentais, a dimensão objetiva diz respeito aos limites e deveres estatais, vinculando a sua observância e impondo as diretrizes para a atuação de todos os Poderes (SANTOS, 2019, p. 427)

Nessa conjuntura, Cademartori e Oliveira (2016, p. 180 e p. 188-189) explicam que a competência discricionária e as limitações impostas pelo Estado Constitucional são compatíveis. O Estado Constitucional implica que a discricionariedade da administração pública tenha como limites e diretrizes a Constituição, assim afastando a gestão de decisões unilaterais arbitrárias e autoritárias, rumo à uma atuação de uma administração garantidora e implementadora de direitos fundamentais. Com efeito, pode-se considerar também que os direitos fundamentais limitam a discricionariedade <sup>6</sup> da atuação governamental no que tange ao cumprimento do dever organizacional.

Como alerta Cardoso Jr. (2019, p. 151 e p. 154), há muitas questões que envolvem a relação entre estrutura organizacional administrativa do Estado e a efetiva aptidão e pretensão de construção de políticas públicas pelos governos, mas pode-se admitir que há aproximações entre elas, especialmente na análise do modelo/desenho da estrutura dos governos nos anos iniciais. A bibliografia que trata dessa temática aponta que “[...] há correlações positivas entre a organização das estruturas administrativas de governo, os arranjos institucionais e as capacidades estatais para a formulação e implementação de políticas públicas [...]” (CARDOSO JR., 2019, p. 154).

---

<sup>6</sup> Segundo Quadros e Mazarotto (2020, p. 391, tradução nossa) a “discricionariedade não é um poder ilimitado do gestor de tomar decisões de forma indeterminada [...]”. Ademais, como lembra Madison (2009, p. 307-311) no texto do *Federalista* n. 48, o poder é naturalmente usurpador e é necessário que seja limitado para não romper as barreiras impostas.

Diante do exposto, é conferido o direito de governar ao líder de maneira democrática e legitimamente eleito pelo sistema eleitoral, mas esse direito não significa a liberdade para, em nome da legitimidade conferida pelo sistema, transgredir direitos fundamentais e o princípio democrático. Assim, a conclusão parcial é de que os valores fundantes do Estado constitucional – quais sejam, direitos fundamentais e regime democrático – impõem balizas para a atuação do governante.

#### 4. A CRISE DEMOCRÁTICA E O LEGALISMO AUTOCRÁTICO A PARTIR DOS CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

##### 4.1. A EROSÃO DAS DEMOCRACIAS CONTEMPORÂNEAS E O CASO BRASILEIRO

Nos últimos anos a literatura político-jurídica vem tratando das novas formas de derrocada das democracias. Enquanto até o século passado predominavam os golpes de Estado tradicionais com a formação de ditaduras explícitas, atualmente o que se vê é que o fim das democracias ocorre internamente sob o manto de uma suposta legalidade<sup>7</sup>. Nesse sentido, Barroso (2019, p. 1279-1280) exemplifica as medidas adotada por líderes democraticamente eleitos, mas gradualmente passam a adotar estratégias como a concentração dos próprios poderes, mudança nos procedimentos eleitorais, alterações nas constituições ou até mesmo novas constituições com abuso de poder dos grupos majoritários etc.

A erosão democrática é entendida por Ginsburg e Huq (2018, p. 43-45) como o fenômeno em que, comparado com um momento anterior democrático de um Estado, há a progressiva falência das bases da democracia – o que para os autores são as eleições competitivas, os direitos liberais de expressão e associação, e o Estado de Direito –, e que tem como consequência um regime que não pode ser enquadrado como totalmente autoritário. Uma importante consideração acerca dessa construção é que como a marcha da erosão ocorre de maneira gradual, ela está relacionada com alterações graduais em regimes e instituições jurídicas. Essas alterações quando observadas sob uma perspectiva individualizada não se identifica a erosão da democracia, e sim quando reunidas e analisadas sob um viés sistêmico. Gargarella e Roa Roa (2020, p. 5) explicam que a erosão democrática se dá a partir da centralização de poderes no Executivo e com o desmonte da estrutura de controles.

---

<sup>7</sup> Na sistematização realizada por Bermeo (2016, p. 5-13), há seis tipos diferentes de retrocessos democráticos: 1) os golpes de Estado clássicos, que são aqueles em que generais tomam o controle do Estado; 2) os golpes executivos ocorrem quando o líder democraticamente eleito suspende a constituição; 3) as fraudes eleitorais, como as falcaturas realizadas no dia das eleições; 4) os golpes promissórios, quando o Estado é tomado sob o compromisso de logo serem convocadas eleições; 5) a ampliação do poder Executivo, como quando o líder eleito altera o arranjo institucional por meio de medidas legais, de modo a erodir as instituições democráticas; 6) a manipulação eleitoral estratégica, que consistem em implantar mudanças no sistema eleitoral de maneira mascarada, por meio de medidas como a desinformação pública, a eliminação de opositores etc.

Na sociedade contemporânea as democracias não perecem em virtude de golpes de Estado realizados por generais em algum momento específico, mas por meio de líderes regularmente eleitos, cujos atos são camuflados e realizados em um período mais espaçado de tempo (LEVITSCKY; ZIBLATT, 2018, p. 15). Os elementos essenciais – e não escritos – da democracia, segundo Levitsky e Ziblatt (2018, p. 18-20) são a tolerância mútua, isto, é a cultura de rivais políticos se respeitarem e atuarem nas regras do jogo na disputa pelo poder, e a reserva institucional, que significa o dever de que os políticos atuem comedido e com deferência na utilização das prerrogativas institucionais. Ainda, uma das estratégias que governantes autoritários utilizam para minar a democracia é o aparelhamento das instituições democráticas e a utilização destas, de maneira gradual, em prol do enfraquecimento democrático.

Nessa análise, o exercício da competência normativa do Presidente Jair Bolsonaro em relação aos conselhos gestores pode se aproximar do que Bermeo considerou (2016, p. 10-11) como a ampliação do Poder Executivo, o qual ocorre de maneira mais lenta, com alterações institucionais que atrapalham os controles e o desmonte das instituições que possam questionar as medidas adotadas. Esta modalidade é consequência de um mandato democrático, criada através de votação ou decretada por alguém com legitimidade eleitoral. Assim, como as ações relativas aos conselhos gestores federais alteraram essas bases da estrutura administrativa deliberativa e de controle social, tem-se como consequência o enfraquecimento democrático e a acumulação de poder pelo Presidente.

Segundo afirma Santos (2018) é costumeiro pensar de maneira antagônica acerca das categorias da democracia e ditadura, de maneira que as duas não sejam capazes de coabitar em uma sociedade. Embora não fosse errado a descrição de que as democracias ruíam com agressivos golpes de Estado, agora as coisas mudaram, pois, além dessa forma de ruptura, se torna mais comum a derrocada silenciosa e dissimulada por forças políticas através da infiltração, captura e descaracterização, inclusive respeitando as leis vigentes e sem mudança constitucional. Assim, chega ao ponto em que embora o Estado formalmente ainda seja uma democracia, substancialmente não o é mais. Entre os elementos que contribuem para esse retrocesso estão a progressiva captura de instituições e com a utilização autoritária da legalidade, com o desrespeito e interpretações dissimuladas da Constituição e das leis<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> No lugar dos antigos regimes autoritários surgiram os chamados “regimes híbridos”, que apresentam aspectos tanto da democracia como do autoritarismo. Nesses regimes identifica-se a característica de as forças políticas hegemônicas dominarem os instrumentos de responsabilização horizontal, de modo que instituições como as judiciárias e as eleitorais, em lugar de cumprirem o seu papel no Estado, possuem a tendência de serem controladas em favor de projetos de poder (LANDAU, 2020, p. 24-25). Corrales (2015, p. 1) aponta que os regimes híbridos também são chamados de “autoritarismo competitivo” e que, apesar de o partido governante concorrer regularmente no procedimento eleitoral, o poder autocrático que possui tem características que restringem a separação de poderes.

Com efeito, deve-se ter claro e superar a descrição que compreende a democracia e a ditadura como se fossem categorias absolutas ou com polaridades diferentes, pois a conjuntura atual indica que elas comportam diferentes níveis de gradação. Além disso, pode-se afirmar que a regulamentação dos conselhos que permanecem existentes visam a infiltração, captura e descaracterização dos mesmos, tendo como consequência o enfraquecimento democrático.

O processo de crise democrática no Brasil caminha para o desmonte do Estado Social e Democrático de Direito consagrado na Constituição Federal de 1988 (CF/88) (CABRAL, 2019, p. 104). A conjuntura dos conselhos gestores de políticas públicas passaram a receber atacados pelos decretos editados no Governo Bolsonaro, especialmente a sociedade civil. A conservação dos conselhos nos moldes anteriores, com suas funções deliberativas e de controle era uma maneira de chamar a sociedade junto ao governo para decidir temas coletivos. De outro lado, a redução da sociedade civil representa um viés democrático limitado e de concentração de poderes em torno do Presidente de República (CABRAL, 2019, p. 119-122).

Uma das grandes dificuldades que as democracias constitucionais vêm enfrentando no mundo é o uso, por autoridades e movimentos populistas, da justificativa de cumprir-se a vontade majoritária (vencedora das eleições), assumindo o papel de representar total e definitivamente a população. Reivindicase a legitimidade popular para, por meio de mecanismos democráticos, seguir caminhos antidemocráticos (PRENDERGAST, 2019, p. 246).

A democracia tem o pluralismo como um de seus aspectos inerentes, na medida em que nenhum sistema de valores pode ser unitário na sociedade. A maioria eventual pode ter certos privilégios na construção normativa na democracia; todavia, deve-se reconhecer e defender os direitos das minorias que saem derrotadas nos processos decisórios. Nas democracias no século XX e XXI observa-se a ascensão de lideranças populistas ao poder político que dentre as várias características está serem antipluralistas. O conceito de populismo não é preciso podendo indicar inúmeros e distintos fenômenos políticos um perfil de liderança, a uma ideologia, a tipos de Estados, partidos políticos e regimes políticos, etc. (FUNES, 2014). O populismo como tática política para a conquista e manutenção do poder segundo Francisco Weffort (1978) se funda em uma liderança personalista e carismática que legitima seu poder pela adesão popular direta em detrimento a mecanismos políticos intermediários que serviriam para fazer a mediação entre ele e o povo.

Em específico a ascensão de Jair Messias Bolsonaro ao governo do Brasil nas eleições de 2018 a literatura pontua uma aproximação ideológica dele ao populismo.

Por meio de associações entre moralidade privada e pública e de oposições à esquerda e à “velha política”, a ideologia da

direita bolsonarista procura construir a imagem de um povo harmônico e sem divisões, ameaçado por um sistema corrupto e uma esquerda onipresente, que tentam destruir seus valores e enriquecer às suas custas (MAITINO, 2020, p.16).

Se o discurso eleitoral de Jair Bolsonaro se encaixa em uma ideologia populista o mesmo não se pode afirmar sobre o governo Bolsonaro que demonstra uma clara intenção em governar para quem o elegeu e a sua gestão convive com uma popularidade questionável.

Líderes populistas e autocratas ao subirem no poder adotam diferentes estratégias políticas e jurídicas encobertas por justificativas que vão desde a legalidade até a legitimidade para representar a vontade majoritária conferida pelas eleições, contra as minorias e o pluralismo. Estrategicamente estes governantes eliminam a competição eleitoral por meio da reivindicação de valor relacionado a um povo unitário, o que é inviável dentro de um sistema democrático plural (PRENDERGAST, 2019, p. 248).

Contudo, para dar sequência a análise proposta neste artigo vale o destaque que na literatura sobre o tema indica como recorrente após subir ao poder a liderança populista ou autocrática age no sentido da alteração da ordem jurídica lançando mão do uso de instrumentos jurídicos para corroer a democracia constitucional.

Heloisa Fernandes Câmara (2020) chama a atenção que outros conceitos além de populismo são usados pela literatura para se referir ao uso dos dispositivos constitucionais para abalar a democracia, dentre eles a autora destaca os conceitos de captura constitucional, de regressão constitucional, de constitucionalismo abusivo, de legalismo autocrático, e de constitucionalismo populista. A seguir apresentaremos o conceito de legalismo autocrático oriundo da doutrina jurídica que parece ser o termo mais adequado para retratar as alterações constitucionais promovidas por governantes em vista a reter os mecanismos existentes de limitação ao seu poder.

#### 4.2. O LEGALISMO AUTOCRÁTICO NAS REFORMAS REALIZADAS NOS CONSELHOS GESTORES FEDERAIS

Os instrumentos que levam a um *regime híbrido* pender a balança em direção a um autoritarismo é designado por Corrales (2015, p. 2-3) a partir do estudo da situação política da Venezuela (1999-2015) como *legalismo autocrático*. Essa categoria tem como seus pilares o *uso*, o *abuso* e o *não uso* da lei em favor do autocrata legalista que comanda o poder Executivo.

O *uso* de leis autocráticas corresponde basicamente à ampliação dos poderes do Presidente da República. Duas questões que podem ser observadas nessas normas são: (a) em diversas delas a evidência do autoritarismo é obscura, pois seriam juridicamente camufladas no interior de dispositivos legais que favoreceriam

outros grupos políticos que apoiam o Presidente, mas que no final haveria a ampliação do poder Executivo; (b) há a aprovação segundo as regras constitucionalmente previstas no processo legislativo. Dessa forma, o uso de atos normativos no legalismo autocrático confere maior controle do autocrata sobre outros atores e também torna difícil a contestação, na medida em que se utilizam os procedimentos regulares na sua edição (CORRALES, 2015, p. 3-6). Aqui se tem a essência do desmonte dos conselhos gestores realizados durante o governo de Jair Bolsonaro, haja vista que a competência normativa do Presidente tem sido utilizada para a redução da participação e do controle social nessas instituições, seja por meio da extinção formal (ou pelo menos a sua tentativa), seja no aparelhamento e controle<sup>9</sup>.

O *abuso* da lei dá-se no momento da implementação da lei e de outros atos normativos, que ocorre de maneira direcionada. Isso pode ser exemplificado com a ingerência governamental na imprensa, inclusive com a perseguição de jornalistas e de jornais e redes de televisão críticos e/ou opositores, bem como com a ampliação de meios de comunicação estatais concorrentes (CORRALES, 2015, p. 6-10). Também pode ser observado o abuso da lei no tratamento conferido pelo governo de Jair Bolsonaro em relação aos conselhos gestores no momento da implementação<sup>10</sup>.

Já o *não uso* da lei, terceiro mecanismo do legalismo autocrático, significa basicamente a utilização da ilegalidade, a partir de, por exemplo, pressão de funcionários para votarem em determinados candidatos, eliminação de concorrentes e observadores nas eleições etc. Nesses casos, o poder Judiciário é cooptado e/ou aparelhado e atua sem garantias de independência político-jurídica, de modo que tem um papel importante na manutenção do não uso da lei. Mesmo que determinadas situações sejam corrigidas a partir de pressões sociopolíticas, outras situações continuam ocorrendo e renovam-se a cada eleição (CORRALES, 2015, p. 10-11). Não se observou de maneira tão evidente a existência de não uso da lei na questão dos conselhos gestores, ao menos em comparação com o uso e o abuso da lei.

Ao tratar do legalismo autocrático, Scheppele (2018, p. 547-548) destaca que determinadas democracias constitucionais estão sendo aos poucos capturadas por autocratas, investindo contra os fundamentos do constitucionalismo e da

---

<sup>9</sup> A respeito desses atos, Oliveira (2020, p. 73) fala em uma “sucessão de decretos” utilizada com o fim de medir até onde vão às balizas da ordem constitucional e, em não havendo críticas suficientes é mantida a norma editada. Os governantes autoritários, segundo Souza Neto (2020, p. 282) procuram se utilizar de decretos (em vez de leis) para se desobrigar do controle realizado pelo Poder Legislativo. Ainda, entende que os decretos editados pelo Presidente brasileiro vêm ultrapassando o espaço de suas competências.

<sup>10</sup> No relatório divulgado pelo Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH) são mencionadas inúmeras ações e omissões adotadas impedindo o funcionamento desses conselhos. No caso do Conanda tem-se, por exemplo, as restrições de financiamento pelo contingenciamento de recursos, a extinção de cargos e a morosidade na viabilização de conferências. No CNCD é mencionada a extinção de comissão organizadora de uma conferência e a não publicação de documentos produzidos pelo pleno do colegiado e de resolução em conjunto com o Conanda (CNDH, 2019, p. 6-7 e p. 13-14).

democracia. Em uma visão superficial há a impressão equivocada de que esses estados governados por autocratas legalistas aparentemente não correm nenhum risco; entretanto, tais líderes utilizam a legitimidade conferida pelas eleições para realizar reformas que diminuem limites do poder Executivo, bem como restringem as instituições de controle. Apesar de haver diferenças em cada contexto, o legalismo autocrático seria como a utilização pelo autocrata do mandato eleitoral para realizar alterações legais e constitucionais em uma estratégia iliberal.

O conceito de liberalismo político adotado por Scheppele (2018, p. 559) é no sentido de uma filosofia política pautada pelo comprometimento democrático do governante com a dignidade e a liberdade da sociedade. O constitucionalismo liberal e democrático, por sua vez, estaria relacionado a valores comuns como a proteção de direitos, do Estado de Direito e de outros valores do liberalismo político (SCHEPPELE, 2018, p. 562-563). O legalismo autocrático acaba com os valores e sustenta a aparência e as formalidades da democracia e do constitucionalismo (SCHEPPELE, 2018, p. 578-579).

Um dos pontos mais importantes a ser destacado na visão de Scheppele (2018, p. 573-575; 582) é que os mecanismos utilizados pelos autocratas legalistas é mascarar as suas ações legais; assim, as instituições estatais não são destruídas (isto é, extintas), mas são aproveitadas e orientadas por esse projeto não liberal via reformas. Com tais reformas realizadas, as instituições permanecem ativas, mas sem o mesmo nível de atuação e/ou orientação de outrora. Nesse ponto, pode-se fazer um paralelo com os decretos tratados sobre o Conama, Conanda, CNDI e o CNCD. A pretexto de reorganizar esses conselhos, os decretos modificaram a composição e o funcionamento, descaracterizando a participação neles realizadas, como, por exemplo, com a redução e limitação dos membros, das reuniões, das comissões temáticas, entre outras questões.

O fato de não haver uma definição precisa de quais normas, mecanismos jurídicos e instituições fazem parte de um viés que observe o liberalismo político, inclusive com uma multiplicidade de sistemas, faz que autocratas legalistas aproveitem-se dessas diferenças para realizar suas ações com objetivos de ampliação de poder. Com efeito, o legalismo autocrático é utilizado para legitimar as reformas que ampliem poderes dos autocratas e alcancem as instituições estatais (SCHEPPELE, 2018, p. 561-566), bem como silenciar a oposição e limitar suas instituições de apoio (SCHEPPELE, 2018, p. 581).

Medina (2021) infere, a partir desse texto de Scheppele (2018), que o significado de legalismo autocrático a partir da crise democrática e do autoritarismo político, empregando o conceito como a utilização de mecanismos jurídicos pelo Chefe do Poder Executivo motivado – de maneira expressa ou não – a alargar os seus respectivos poderes, e o faz de modo a limitar tanto as formas existentes de controle quanto as garantias basilares da democracia. De maneira semelhante, Pereira Galvão da Silva (2020, p. 130) conceitua como o “mecanismo por meio do qual o próprio sistema legal é utilizado para dismantelar, com aparência de legitimidade,

a arquitetura constitucional garantista e de contenção do poder”. Nesse contexto, Barroso (2019, p. 1280) destaca que no fenômeno do legalismo autocrático as ações e práticas antidemocráticas adotadas são melhor compreendidas numa análise global e não individual.

Ao desenvolver a proposta teórica do “legalismo autocrático”, Freeman (2018, p. 3) observa a existência de três táticas que os autocratas legalistas utilizam na ampliação de seu poder, a saber: a *colonização*, a *duplicação* e a *evasão*.

A *colonização* dá-se com a tomada de instituições do Estado, muitas relacionadas com a limitação de poder, como no caso de tribunais. Essa tática pode ocorrer de duas formas principais: (a) com a alteração (aparelhamento) de instituições estabelecidas, em que há a remoção de oponentes e nomeação de aliados políticos. O detalhe é que as mudanças ocorrem usualmente em dois momentos, em primeiro lugar com a mudança das regras de posse e rescisão e, apenas depois, são dados poderes ou maiorias para eleger os aliados; (b) com a extinção de instituições do Estado e a troca por outras com a mesma competência e aliados na liderança. Freeman ainda afirma que após a realização da colonização cria-se um contexto que permite o aumento do poder e a limitação do controle (FREEMAN, 2018, p. 4-5).

Pode-se fazer uma analogia com a estratégia de aparelhamento de instituições referida por Levitsky e Ziblatt (2018, p. 19) e da infiltração, captura e descaracterização mencionada por Santos (2018). A estratégia da colonização mencionada por Freeman é que ocorre de maneira mais evidente em relação aos conselheiros gestores federais. A captura dos conselhos gestores podem ser identificada ao longo do segundo capítulo desta dissertação, tanto com a extinção formal (e por vezes, recriação) desses órgãos, quanto com o aparelhamento e modificação da composição e funcionamento daqueles que permaneceram existentes na estrutura administrativa.

A *duplicação* dá-se com a criação de instituições de Estado concorrentes, que os autocratas legalistas podem controlar via alteração do desenho institucional. Assim, pelo fato de órgãos estatais tradicionais continuarem em atividade, passa-se a imagem de que a delimitação constitucional de poder continua íntegra (FREEMAN, 2018, p. 11).

Por fim, a *evasão* ocorre após os autocratas forjarem espaços de responsabilidade em que podem exercer seu poder sem nenhum controle. Essa estratégia pode ocorrer de duas maneiras: (a) com a produção de zonas jurídicas obscuras em que os instrumentos de fiscalização e/ou responsabilização de instituições controladas pelo poder Executivo são estruturados de maneira abstrata; (b) com a criação de vazios de responsabilidade ao conduzir espaços para instituições informais atuarem e assim escaparem das limitações de responsabilização existentes (FREEMAN, 2018, p. 15). As estratégias da duplicação e da evasão não são verificadas de maneira tão evidente em relação aos conselhos gestores.

Essas categorias da colonização, duplicação e evasão não possuem necessariamente uma divisão plena entre elas, sendo muitas vezes linhas tênues



que as separam entre si. Além disso, muitos governos utilizam essas estratégias, mas o que diferencia de fato os legalistas autocráticos é a grande frequência com que elas ocorrem (FREEMAN, 2018, p. 18).

A partir dessa breve revisão de literatura sobre o legalismo autocrático é possível extrair que há, de maneira discreta, o uso do Direito na forma de decretos (autônomos) e de medida provisória para reformar o regime jurídico dos conselhos gestores, como estratégia de colonização (aparelhamento) e evasão do controle social realizado por esses canais deliberativos.

Nessa regulamentação emitida ao longo de 2019 encontram-se camufladas as tendências de monopolização dos poderes do Presidente da República e a restrição dos meios de deliberação e controle social. Tais tendências podem ser observadas tanto a partir da extinção dessas importantes instituições participativas estatais (os conselhos gestores de políticas públicas), como também em inúmeras e importantes modificações nos seus funcionamentos internos: redução de assentos de conselheiros da sociedade civil, mudanças nos procedimentos de seleção das entidades da sociedade civil integrantes, alterações de regimentos internos, alteração dos critérios de seleção de presidências de conselhos gestores, instituição do voto de qualidade ao respectivo presidente no caso de empate das deliberações, restrição no pagamento de deslocamento para os conselheiros que não residam no Distrito Federal (gerando dificuldades participativas principalmente aos representantes da sociedade civil) e, por fim, tentativa de dispensa de todos os membros do Conanda.

É importante aqui ilustrar o impacto destas alterações sobre os conselhos gestores e em especial sobre o processo de formulação e análise de política pública que é uma prerrogativa dos conselhos. As contribuições de Muller e Surel (2002) asseveram para a importância em se observar à influência das normas sociais sobre a formulação das políticas públicas. A abordagem cognitiva das políticas públicas propostas pelos autores indica que se deve enxergar “as políticas públicas como matizes cognitivas e normativas, constituindo sistemas de interpretação do real, no interior dos quais os diferentes atores públicos e privados poderão inscrever sua ação” (MULLER; SUREL, 2002, p.44).

Ou seja, na formulação e na avaliação das políticas públicas encontram-se os atores públicos e privados que se utilizam dos respectivos referenciais para participar do processo de construção e de avaliação de políticas públicas. A expressão referenciais significa a forma como os atores enxergam e compreendem o mundo a sua volta e a partir destes referenciais eles interpretam os problemas e demandas sociais que tem solução através das políticas públicas. Aqui se observa o impacto maléfico dos atos normativos do governo federal na construção das políticas públicas ao impactar na redução no número de assentos de membros da sociedade civil, interferir modificando os critérios presente no processo de seleção das entidades da sociedade civil etc. Esta abordagem cognitiva das políticas públicas coloca em evidência a ação do governo federal sobre os conselhos de modo

a permitir saber pela investigação quais são os referenciais normativos e cognitivos que tendem a prevalecer no processo de deliberação das políticas públicas.

Os atos normativos editados não deixam evidente de plano o autoritarismo, até mesmo devido ao fato de que a justificativa muitas vezes utilizada é a necessidade de o chefe do poder Executivo reorganizar a estrutura administrativa com o fim de observar a eficiência da gestão. Todavia, o nível de generalização e a intensidade com que tais medidas vêm ocorrendo sobre os conselhos gestores acendem o sinal de alerta. Conforme asseveram Souza, Barboza e Schier (2020, p. 193) o autoritarismo contemporâneo pode decorrer de ações que visam cortar custos, de modo que “[...] toda uma estrutura que constitucionalmente está assegurada, mas se encontra momentaneamente fora da pauta preferencial do governo, pode ser reduzida e violada, sob a justificativa da redução de gastos”. Além disso, pautar as decisões políticas dentro de uma lógica argumentativa econômica tem como consequência o afastamento da sociedade do poder controlar e deliberar, na medida em que há um reducionismo do debate apenas para as questões técnicas.

Esse conjunto de medidas pode ser enquadrado como populismo, legalismo autocrático e manifestação de autoritarismo na estratégia de colonização desses conselhos gestores, com o aparelhamento e a centralização de um público totalizador por meio da extinção ou da reforma dessas instituições, restringindo e descaracterizando a participação deliberativa e o controle de diferentes grupos sociais.

Segundo Levitsky e Ziblatt (2018, p. 82), a derrocada da democracia pode até mesmo ocorrer por meio da demissão de funcionários e sua substituição por aqueles vinculados aos autoritários. Freeman (2018, p. 4-5) afirma que essa estratégia no legalismo autocrático integra a colonização das instituições. Esse procedimento foi adotado quando da tentativa de dispensa de todos os membros do Conanda pelo art. 2º Decreto n. 10.003 de 2019, barrada pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF n. 622. Também pode ser mencionado a interrupção de mandato de alguns conselheiros na Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos (CEMPP) pelo Decreto de 31 de julho de 2019 do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (CNDH, 2019, p. 24).

A própria justificativa dada na Exposição de Motivos do Decreto n. 9.759/2019 para desestruturar o desenho institucional dos conselhos gestores, a partir de uma análise contextualizada sobre o papel e os limites do governo no Estado constitucional, permite colocar em xeque a argumentação do governo em relação aos conselhos gestores e identificar a existência do legalismo autocrático.

Os novos autocratas legalistas utilizam-se de ferramentas e instrumentos de base democrática para restringir o espaço público e o pluralismo de um determinado Estado. A partir do momento em que o governo Bolsonaro restringe e até mesmo mina a participação da sociedade civil e o controle social nos conselhos gestores – por meio do uso de mecanismos para o rearranjo institucional –, tem-se como consequência direta o acúmulo de poder. Tais são situações em que

mecanismos legais e supostamente democráticos são utilizados no interior de um regime democrático e que atacam a democracia.

Portanto, verifica-se nesses atos em que há a redução da participação da sociedade civil uma reorganização institucional do Estado que tem como consequência direta o aumento do poder pelo Executivo. Em face disso, a Constituição de 1988, ao consagrar um Estado constitucional, deve atuar como limite para a desestruturação de espaços de representação plural e de articulação da sociedade civil.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, é possível extrair que o governo Bolsonaro vem caminhando no sentido de restringir a participação e de desestruturar os conselhos gestores de políticas públicas, contribuindo, dessa forma, para a erosão da democracia constitucional brasileira.

O Estado constitucional tem sua força motriz e ao mesmo tempo seus limites estabelecidos na Constituição e nos direitos fundamentais. O parâmetro constitucional que fundamenta a participação e o controle da sociedade civil na gestão governamental para além do procedimento eleitoral funda o Estado constitucional e concretiza-se por meio de instrumentos como os conselhos gestores, visando à manifestação pública com o objetivo de alcançar-se o consenso e a satisfação do interesse público.

Disso tudo é possível extrair que a CF/88 consagra um projeto de Estado e de democracia de valorização da cidadania. Assim, para conferir legitimidade democrática aos atos dos governantes, o constitucionalismo materializa, para além da exigência da submissão às leis e ao Estado de Direito, também a necessidade de participação da sociedade na tomada de decisões e na fiscalização que dizem respeito às políticas públicas – o que se dá com a atuação dos conselhos gestores. Com a abordagem cognitiva das políticas públicas evidencia-se a importância em se investigar quais são os referenciais normativos e cognitivos que tendem a prevalecer no processo de deliberação das políticas públicas no interior dos conselhos. Por outro lado, a redução da participação, da deliberação e do controle plural que tem ocorrido nos conselhos gestores constitui um contexto de populismo e de ataques à democracia, na medida em que se pretende oferecer uma visão monista de valores ou um único referencial normativo e cognitivo e violar o direito fundamental à participação democrática.

As teorias que tratam da crise da democracia e do legalismo autocrático conferem uma base teórica para compreender o recente fenômeno dos regimes híbridos, com suas táticas normativas que resultam no silencioso crescimento do autoritarismo. Apesar das diferenças conceituais, pode-se resumidamente afirmar que o legalismo autocrático se trata da adoção, por parte de governantes autocratas, de atos e estratégias jurídicas as quais não se chocam diretamente com a ordem constitucional, mas que ao final a acabam fragilizando. Dito de outra

forma, o conceito está relacionado a desestruturação organizada e pensada dos pilares do Estado Constitucional através do uso do poder normativo de governantes autocratas, sobretudo formalizado através de decretos e medidas provisórias que restringem as regras de transparência, limitam e aparelham as instituições de controle, reduzem os órgãos deliberativos etc. Com efeito, a competência normativa do Poder Executivo do Estado passa a ser usada com viés autoritário direcionado em prejuízo à democracia e aos direitos fundamentais.

A conclusão a que se chega é a possibilidade de identificar violações do princípio democrático e da realização do legalismo autocrático no governo Bolsonaro. De maneira indireta, essas medidas restringem a atuação de diversas organizações da sociedade civil, bem como minam direitos fundamentais. Em suma, nos marcos do princípio democrático da CF/88, não é da boa vontade do governante que pode depender a existência dos conselhos gestores. A partir do momento em que se age para derrubar e alterar generalizadamente toda uma estrutura organizada existente há décadas, está-se corrompendo as estruturas da democracia e do Estado constitucional.

## REFERÊNCIAS

601

---

ABRAHÃO, Marcela Rosa. As restrições aos direitos fundamentais por ato normativo do poder executivo. São Paulo: Almedina, 2017.

ABRANTES, Laís Marcelle Nicolau. Democracia e Estado de Direito no Brasil: O Problema da Inefetividade dos Direitos Fundamentais no País. *Revista Direitos Humanos e Democracia*, v. 4, n. 8, p. 117-140, 2016. Disponível em: <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/direitoshumanosedemocracia/article/view/5840>. Acesso em: 3 jun. 2021.

BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz. *Jurisdição constitucional: entre constitucionalismo e democracia*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

BARROSO, Luís Roberto. Revolução tecnológica, crise da democracia e mudança climática: limites do direito num mundo em transformação. *Rei - Revista Estudos Institucionais*, v. 5, n. 3, p. 1234-1313, 18 dez. 2019. Quadrimestral. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/429>. Acesso em: 30 out. 2021.



BERMEO, Nancy. On democratic backsliding. *Journal of Democracy*, National Endowment for Democracy and Johns Hopkins University Press, v. 27, p. 5-19, Jan. 2016.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. *Exposição de motivos n. 19/CC/PR, de 11 de abril de 2019*. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2019. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/Exm/Exm-Dec-9759-19.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Exm/Exm-Dec-9759-19.pdf). Acesso em: 9 mar. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 622. Relator: Ministro Roberto Barroso. *Diário da Justiça Eletrônico (DJe)*, Brasília, DF, 01 de março de 2021. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5774611>. Acesso em: 09 mar. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.121. Relator: Ministro Marco Aurélio. *Diário da Justiça Eletrônico (DJe)*, Brasília, DF, 13 jun. 2019. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15341826697&ext=.pdf>. Acesso em: 8 jun. 2020.

CABRAL, Gustavo César Machado. Democracia, autoritarismo y el sofocamiento del Estado Social: una crónica del Brasil de 2019. p. 103-130. In: BRAVO, Álvaro Sánchez; CASIMIRO, Ligia Melo de; GABARDO, Emerson (coeds.). *Estado social y derechos fundamentales en tiempos de retroceso*. Sevilla: Punto Rojo, 2019.

CADEMARTORI, Luiz Henrique Urquhart; OLIVEIRA, Vitória Cristina. Constitucionalização do direito administrativo e a sindicabilidade do ato discricionário. *Rei - Revista Estudos Institucionais*, v. 2, n. 1, p. 168, 31 jul. 2016. Quadrimestral. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/38>. Acesso em: 30 out. 2021.

CÂMARA, Heloisa Fernandes. Populistas e autoritários? Debates sobre usos do conceito. *Revista Direito e Práxis*, set. 2020. ISSN 2179-8966. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/50402>. Acesso em: 04 abr. 2021.

CARDOSO JR., José Celso. Desmonte do Estado no governo Bolsonaro: menos república, menos democracia e menos desenvolvimento. In: AZEVEDO, Jose Sergio Gabrielli; POCHMANN, Marcio (orgs.). *Brasil: incertezas e submissão?*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2019.

CNDH. *Relatório Colegiados e Participação Social*. Impactos do Decreto nº 9.759/2019. Disponível em: [https://www.gov.br/mdh/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/conselho-nacional-de-direitos-humanos-cndh/copy3\\_of\\_Relatorio\\_ColegiadosParticipaoSocial\\_ImpactosdoDecreton9759\\_2019\\_VersoResumida.pdf](https://www.gov.br/mdh/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/conselho-nacional-de-direitos-humanos-cndh/copy3_of_Relatorio_ColegiadosParticipaoSocial_ImpactosdoDecreton9759_2019_VersoResumida.pdf). Acesso em 07 jan. 2021.

CORRALES, Javier. Legalismo autocrático na Venezuela. *Journal of Democracy em Português*, p. 1-24, vol. 4, n. 2, out. 2015. Disponível em: [http://plataformademocratica.org/Arquivos/ID-v4\\_n2\\_01\\_Legalismo\\_autocratico\\_na\\_Venezuela.pdf](http://plataformademocratica.org/Arquivos/ID-v4_n2_01_Legalismo_autocratico_na_Venezuela.pdf). Acesso em 29 mar. 2021.

FERRAJOLI, Luigi. *Pasado y futuro del estado de derecho*. RIFP/17(2001).

FIORAVANTI, Maurizio (Org.). *El Estado Moderno en Europa: instituciones y derecho*. Madrid: Editorial Trotta, 2004.

FREEMAN, Will. Colonization, Duplication, Evasion: the institutional strategies of autocratic legalism. *Ssrn Electronic Journal*, p. 2-23, 2018. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3210488>. Acesso em: 25 mar. 2021.

FUNES, Patricia. *Historia mínima de las ideas políticas en América Latina*. Madrid: Turner publicaciones, 2014.

603

---

GARGARELLA, Roberto; ROA ROA, Jorge. Diálogo democrático y emergencia en América Latina. *Max Planck Institute for Comparative Public Law & International Law (MPIL)*, n. 2020-21, p. 1-30, 10 jun. 2020. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=3623812>. Acesso em 11 jun. 2021.

GINSBURG, Tom; HUQ, Aziz Z. *How to save a constitutional democracy*. Chicago; London: The Chicago University Press, 2018.

GOMES, José Roberto Torres. *Exclusão da participação popular individual na composição de conselhos gestores de políticas públicas*. In: XXVI CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI – São Luís-MA. Constituição e democracia II [Recurso eletrônico on-line]. MATOS, Nelson Juliano Cardoso; SAMPAIO, José Adércio Leite (coords). Florianópolis: CONPEDI, 2017. p. 108-123. Disponível em: <http://conpedi.danilolr.info/publicacoes/27ixgmd9/8125w9im/3OXyPRL48hi2mnx.pdf>. Acesso em: 02 abr. 2021.



LANDAU, David. Constitucionalismo abusivo. Tradução de Ulisses Levy Silvério dos Reis e Rafael Lamera Giesta Cabral. *REJUR - Revista Jurídica da UFERSA*, Mossoró, v. 4, n. 7, p. 1-16, jan./jun. 2020. Acesso em: 02 abr. 2021.

LEVITSCKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. *Como as democracias morrem*. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

MADISON, James. O Federalista nº 48. In: HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *O Federalista*. Tradução de Ricardo Rodrigues Gama. 3. ed. Campinas: Russell, 2009. p. 307-311.

MAITINO, Martin Egon. Populismo e bolsonarismo. *Cadernos Cemarx*, Campinas, SP, v. 13, n. 00, p. e020002, 2020. DOI: 10.20396/cemarx.v13i00.13167. Disponível em: <https://econtents.bc.unicamp.br/inpec/index.php/cemarx/article/view/13167>. Acesso em: 5 abr. 2021.

MEDINA, José Miguel Garcia. *Constituição Federal Comentada [livro eletrônico]*. 4. ed. e-book baseada na 6 ed. impressa. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2021.

MULLER, Pierre; SURIEL, Yves. *A análise das políticas públicas*. Pelotas: Educat, 2002

NOVAIS, Jorge Reis. *Contributo para uma teoria do estado de direito*. Lisboa: Almedina, 2006.

NOVAIS, Jorge Reis. *Em defesa do tribunal constitucional: resposta aos críticos*. Coimbra: Almedina, 2014.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. A extinção de conselhos e fóruns participativos pelo Decreto n. 9.759/19: enfraquecimento da democracia participativa e desdemocratização da Administração federal. *Revista Digital De Direito Administrativo*, vol. 7, n. 2, p. 60-79, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v7i2p60-79>. Acesso em 22 maio. 2021.

PARZIALE, Aniello dos Reis. A anatomia dos conselhos participativos. *Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura*, v. 14/2020, p. 263-280, jul-set. 2020.

PEREIRA GALVÃO DA SILVA, Manuela. Levando as minorias a sério: reforçando o papel das instituições contramajoritárias em face do legalismo autocrático e do populismo. *Revista Digital Constituição e Garantia de Direitos*, v. 13, n. 1, p. 121-147, 4 ago. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.21680/1982-310X.2020v13n1ID19805>. Acesso em 20 mai. 2021.



PRENDERGAST, David. The judicial role in protecting democracy from populism. *German Law Journal*, Cambridge University Press (CUP), v. 20, n. 2, p. 245-262, abr. 2019. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1017/glj.2019.15>. Acesso em: 22 ago. 2020.

QUADROS, Doacir Gonçalves de; MAZAROTTO, Eduardo Brugnot. Democracy, Public Policies and Judicial Control: is' there a way to reconcile them?. *Revista Juridica*, v. 3, n. 60, p. 384-406, ago. 2020. ISSN: 2316-753X. Disponível em: <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/4187>. Acesso em: 23 maio 2021.

RIBEIRO, Gabrielle Carvalho. *Controle jurisdicional de políticas públicas, litigância estratégica e o papel dos conselhos de direitos: proposta de redução dos impactos macropolíticos de decisões judiciais*. In: XXVI ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI – Brasília-DF. Direitos sociais e políticas públicas II [Recurso eletrônico on-line]. BORGES, Antônio de Moura; PINHEIRO, Douglas Antônio Rocha; STURZA, Janaína Machado (coords). Florianópolis: CONPEDI, 2017. Disponível em: <http://conpedi.danilolr.info/publicacoes/roj0xn13/nd2j6j8l/Z4O7cLCXH40h0912.pdf>. Acesso em 02 abr. 2021.

SANTOS, Boaventura de Sousa. As democracias também são mortas em silêncio. *Outras Palavras*. 22. out. 2018. Disponível em: <https://outraspalavras.net/crise-brasileira/boaventura-as-democracias-tambem-sao-mortas-em-silencio/>. Acesso em 25 mar. 2021.

SANTOS, Marcus Gouveia dos. A Advocacia Pública como instituição essencial ao Estado de Direito Democrático e Social. *Rei - Revista Estudos Institucionais*, v. 5, n. 2, p. 422-440, 6 out. 2019. Quadrimestral. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/396>. Acesso em: 30 out. 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos Direitos Fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 10 ed. rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

SCHEPPELE, Kim Lane. Autocratic legalism. *Law Review*, University of Chicago, v. 85, p. 545-583, 2018. Disponível em: <https://lawreview.uchicago.edu/publication/autocratic-legalism>. Acesso em: 10 ago. 2020.



SOUZA, Claudia Beeck Moreira de; BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz; SCHIER, Paulo Ricardo. Crise econômica e a crise democrática: o que resta do Estado Constitucional no Capitalismo Financeirizado. In: SCHIER, Adriana da Costa Ricardo; BITENCOURT, Caroline Müller (orgs.) *Direito administrativo, políticas públicas e estado sustentável*. Curitiba: Íthala, 2020.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. *Democracia em crise no Brasil: valores constitucionais, antagonismo político e dinâmica institucional*. São Paulo: Contracorrente; Eduerj, 2020.

WEFFORT, Francisco Correia. *O populismo na política brasileira*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.