



III SIMPÓSIO DE INTEGRAÇÃO INOVAÇÃO E TECNOLOGIA

RESILIÊNCIA INSTITUCIONAL E PARTICIPAÇÃO: o Conselho Nacional Dos Direitos Humanos Frente ao Decreto 9.759/2019

Érika Guedes Maximiano¹
Gustavo Filice de Barros²

RESUMO: O presente trabalho se propõe a analisar a resiliência institucional do Conselho Nacional dos Direitos Humanos (CNDH) diante das mudanças promovidas pelo Decreto nº 9.759/2019, que alterou a estrutura e o funcionamento de colegiados da administração pública federal. O objetivo é compreender como alterações institucionais afetam o comportamento dos atores em instâncias participativas, mobilizando as dimensões analíticas sistematizadas no Quadro 1, especialmente no que se refere às instituições, à dependência de trajetória, aos processos de mudança, ao comportamento dos atores e à capacidade de resiliência dessas instâncias. A pesquisa adota abordagem qualitativa, com base em revisão bibliográfica e análise documental. Como resultados esperados, busca-se identificar os mecanismos institucionais que condicionam a adaptação ou resistência do CNDH, contribuindo para o debate sobre resiliência institucional e políticas participativas no Brasil.

Palavras-chave: Institucionalismo histórico; resiliência institucional; participação; Conselhos nacionais de políticas públicas.

ABSTRACT: This study aims to analyze the institutional resilience of the National Council for Human Rights (CNDH) in the face of changes introduced by Decree nº 9.759/2019, which altered the structure and functioning of collegial bodies within the federal public administration. The objective is to understand how institutional changes affect the behavior of actors in participatory bodies, drawing on the analytical dimensions systematized in Table 1, particularly with regard to institutions, path dependence, processes of change, actor behavior, and the resilience capacity of these bodies. The research adopts a qualitative approach, based on a literature review and documentary analysis. As expected results, it seeks to identify the institutional mechanisms that condition the adaptation or resistance of the CNDH, contributing to the debate on institutional resilience and participatory policies in Brazil.

Keywords: Historical institutionalism; institutional resilience; participation; Nacional public policy councils.

¹Especializanda em Gestão Pública, Governança e Políticas Públicas pelo Instituto Federal de Brasília (IFB) e Bacharel em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade de Brasília (UnB).. egerikaguedes@gmail.com

² Doutor em ciência política pela Universidade de Brasília (2023). Atualmente é professor do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Brasília. gustavo.barros@ifb.edu.br

Introdução

A participação social institucionalizada constitui elemento central do processo de redemocratização no Brasil sendo operacionalizada, entre outros mecanismos, por meio de Conselhos de políticas públicas. Nesse contexto, reconfigurações institucionais, exemplificadas pelo Decreto nº 9.759/2019, suscitam questionamentos acerca da continuidade e transformação desses espaços participativos.

O trabalho contará com a realização de pesquisa qualitativa realizada no Conselho Nacional dos Direitos Humanos (CNDH). Além de examinar o percurso histórico de institucionalização desse espaço, a partir de revisão bibliográfica e análise documental, a pesquisa busca compreender como, no período de 2019 a 2022, mudanças institucionais influenciaram o comportamento dos atores e reconfiguraram as dinâmicas de participação em contextos críticos de descontinuidade de políticas públicas.

Referencial Teórico

O presente estudo fundamenta-se na abordagem do neoinstitucionalismo, que compreende as instituições como elementos centrais na estruturação da ação política. Conforme sistematizam Hall e Taylor (2003), essa perspectiva se desdobra em diferentes vertentes analíticas que, embora compartilhem o interesse pelas instituições, diferem quanto aos mecanismos pelos quais estas influenciam o comportamento dos atores. Nesse sentido, as instituições moldam estratégias, expectativas e possibilidades de ação, condicionando os resultados políticos.

Entre essas vertentes, o institucionalismo histórico destaca-se por enfatizar a dimensão temporal dos processos políticos. Nesse sentido, as instituições são construções historicamente situadas que estruturam relações de poder e distribuem recursos de forma desigual, estabelecendo incentivos e constrangimentos que orientam o comportamento dos atores (Thelen e Steinmo, 1992).

A centralidade do tempo é aprofundada por Pierson e Skocpol (2002), que destacam o caráter cumulativo dos processos políticos. Nessa perspectiva, o conceito de dependência da trajetória (*path dependence*) indica que decisões institucionais passadas condicionam alternativas futuras, contribuindo para a persistência de arranjos institucionais ao longo do tempo.

No campo das políticas públicas, essa abordagem permite compreender a coexistência entre continuidade e mudança. De acordo com Menicucci (2009), transformações institucionais frequentemente ocorrem de forma gradual, a partir da acumulação de mudanças incrementais. Aliado a isso, Rocha (2006) destaca o papel do Estado como ator dotado de relativa autonomia, cuja atuação é condicionada por estruturas institucionais e trajetórias históricas.

No contexto brasileiro, as instituições participativas constituem mecanismos fundamentais para a ampliação da democracia. O desenho institucional desses arranjos influencia diretamente os níveis de participação e os resultados produzidos, evidenciando que diferentes configurações institucionais geram distintos padrões de inclusão e deliberação (Avritzer, 2008).

Estudos recentes sobre conselhos nacionais indicam que esses arranjos podem apresentar diferentes graus de resiliência diante de mudanças institucionais. Nesse sentido, Almeida (2020) destaca que a capacidade de adaptação ou resistência desses espaços depende de fatores como sua trajetória institucional, grau de consolidação normativa e contexto político. Dessa forma, a análise da resiliência institucional permite compreender como mudanças formais podem gerar efeitos distintos sobre o funcionamento dos conselhos e o comportamento dos atores.

Esses elementos analíticos orientam a investigação proposta, permitindo compreender como o Decreto nº 9.759/2019 impactou o funcionamento do Conselho Nacional dos Direitos Humanos, especialmente no que se refere aos incentivos e constrangimentos que moldam a atuação dos atores no interior desse arranjo institucional.

Quadro 1 – Dimensões analíticas do institucionalismo histórico aplicadas ao estudo

Dimensão	Conceito	Aplicação ao estudo
Instituições	Regras formais e informais que estruturam a ação	Organização e funcionamento dos conselhos
Dependência de trajetória	Decisões passadas condicionam o presente	Histórico institucional do CNDH
Mudança institucional	Processos graduais ou rupturas	Impactos do Decreto nº 9.759/2019
Comportamento dos atores	Ação orientada por incentivos e constrangimentos	Atuação dos membros do CNDH
Resiliência institucional	Capacidade de adaptação frente a mudanças	Resposta do CNDH às alterações institucionais

Fonte: Elaboração própria

Resultados esperados

A pesquisa parte da premissa de que mudanças institucionais não produzem efeitos homogêneos sobre as instituições participativas, sendo condicionadas por fatores como trajetória histórica, grau de institucionalização e desenho institucional. Nesse sentido, espera-se que o Decreto nº 9.759/2019 tenha impactado o funcionamento dos conselhos de maneira diferenciada, afetando seus padrões de funcionamento e as estratégias adotadas pelos atores.

Parte-se da hipótese de que o Conselho Nacional dos Direitos Humanos apresenta maior capacidade de resiliência institucional em comparação a outros conselhos, em função de sua trajetória histórica, base normativa e grau de institucionalização.

No caso do CNDH busca-se identificar que, embora o Decreto tenha introduzido constrangimentos institucionais, o Conselho apresenta elementos de resiliência institucional. Essa resiliência pode se manifestar por meio da adaptação das práticas institucionais, da reconfiguração das estratégias dos atores e da manutenção de espaços de participação, ainda que sob novas condições.

Além disso, parte-se do pressuposto de que o comportamento dos atores é diretamente influenciado pelas mudanças nos incentivos e constrangimentos institucionais. Assim, serão observadas alterações nas formas de atuação dos então conselheiros, incluindo estratégias de adaptação, resistência ou reconfiguração das dinâmicas de participação.

Em perspectiva comparada, espera-se que conselhos com maior grau de institucionalização e consolidação normativa apresentem maior capacidade de resiliência, enquanto aqueles com menor estrutura institucional tendam a ser mais vulneráveis às mudanças.

Por fim, a pesquisa pretende contribuir para o debate sobre políticas participativas no Brasil, demonstrando como mudanças institucionais podem afetar a continuidade, o funcionamento e a efetividade desses espaços, bem como os padrões de interação entre Estado e sociedade.

Referências bibliográficas:

ALMEIDA, Debora Rezende de. Resiliência institucional: para onde vai a participação nos Conselhos Nacionais de Saúde e dos Direitos da Mulher? **Caderno CRH**, Salvador, v. 33, p. 1-19, 2020.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, jun. 2008.

BRASIL. **Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019**. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 3, 12 abr. 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9759.htm. Acesso em: 28 março 2026.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, São Paulo, n. 58, p. 193-223, 2003.

MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. Ruptura e continuidade: a dinâmica entre processos decisórios, arranjos institucionais e contexto político – o caso da política de saúde. **Locus: revista de história**, Juiz de Fora, v. 15, n. 2, p. 47-69, 2009.

PIERSON, Paul; SKOCPOL, Theda. El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea. **Revista Uruguaya de Ciencia Política**, Montevideo, v. 17, n. 1, p. 7-38, dic. 2008.

ROCHA, C. V. Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as políticas públicas: algumas observações. **Civitas: Revista De Ciências Sociais**, v. 5, n. 1, 11–28, 2006.

THELEN, Kathleen; STEINMO, Sven. Historical institutionalism in comparative politics. In: STEINMO, Sven; THELEN, Kathleen; LONGSTRETH, Frank (org.). **Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992. p. 1-32.