

DESCOMPLICANDO POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL

A Constituição Federal de 1988
e a estrutura de proteção social brasileira



Natália Guimarães Duarte Sátyro
Eleonora Schettini M. Cunha
Organizadoras

(EDITORAufmg)

FINO TRACO
FT

#2

DESCOMPLICANDO POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL

**A Constituição Federal de 1988
e a estrutura de proteção
social brasileira**

Universidade Federal de Minas Gerais

Reitora Sandra Regina Goulart Almeida

Vice-Reitor Alessandro Fernandes Moreira

EDITORA UFMG

Diretor Flavio de Lemos Carsalade

Vice-Diretora Camila Figueiredo

CONSELHO EDITORIAL

Flavio de Lemos Carsalade (Presidente)

Ana Carina Utsch Terra

Angelo Tadeu Caetano

Camila Figueiredo

Carla Viana Coscarelli

Élder Antônio Sousa e Paiva

Emília Mendes Lopes

Ênio Roberto Pietra Pedroso

Henrique César Pereira Figueiredo

Kátia Cecília de Souza Figueiredo

Lívia Maria Fraga Vieira

Luciana Monteiro de Castro Silva Dutra

Luiz Alex Silva Saraiva

Marco Antônio Sousa Alves

Raquel Conceição Ferreira

Renato Assis Fernandes

Ricardo Hiroshi Caldeira Takahashi

Rita de Cássia Lucena Velloso

Rodrigo Patto Sá Motta

Weber Soares

Natália Guimarães Duarte Sátyro
Eleonora Schettini M. Cunha
Organizadoras

DESCOMPLICANDO POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL

A Constituição Federal de 1988
e a estrutura de proteção
social brasileira

Volume 2

(EDITORAufmg)

FINO TRACO
FT
EDITORA

Editora UFMG

Coordenação editorial	Michel Gannam
Direitos autorais	Anne Caroline Silva
Assistência editorial	Eliane Sousa
Coordenação de textos	Clarissa da Cunha Vieira
Preparação de textos	Felipe Magalhães
Coordenação gráfica	Fernando Freitas
Projeto gráfico	A partir de Paulo Schmidt
Formatação e montagem de capa	Giovanni Barbosa
Produção gráfica	Warren Marilac

Fino Traço Editora

Coordenação editorial	Betânia G. Figueiredo
-----------------------	-----------------------

© 2023, As organizadoras

© 2023, Editora UFMG, Fino Traço Editora

Este livro ou parte dele não pode ser reproduzido
por qualquer meio sem autorização escrita dos Editores.

D448 Descomplicando políticas sociais no Brasil : a Constituição Federal de 1988 e a estrutura de proteção social brasileira / Natália Guimarães Duarte Sátyro, Eleonora Schettini M. Cunha, organizadoras. - Belo Horizonte: Editora UFMG: Fino Traço, 2023.

178 p. : il. (Didática)

Inclui bibliografias.

ISBN: 978-65-5858-114-7 (Editora UFMG)

ISBN: 978-85-8054-608-8 (Fino Traço)

1. Brasil – Política social. 2. Políticas públicas – Brasil.

I. Sátyro, Natália. II. Cunha, Eleonora Schettini Martins, 1960-. III. Série.

CDD: 361.61981

CDU: 304(81)

Elaborada por Vilma Carvalho de Souza – Bibliotecária - CRB-6/1390.

Editora UFMG

Av. Antônio Carlos, 6.627 – CAD II / Bloco III
Campus Pampulha – 31270-901 – Belo Horizonte/MG
Tel: + 55 31 3409-4650
www.editoraufmg.com.br – editora@ufmg.br

Fino Traço Editora Ltda.
editor@finotracoeditora.com.br
www.finotracoeditora.com.br

AGRADECIMENTOS

Descomplicando políticas sociais no Brasil é o resultado de um esforço coletivo que congregou o trabalho cuidadoso de 44 pesquisadores e pesquisadoras de 20 instituições distintas. Os autores e as autoras envolvidos são oriundos do Departamento de Ciência Política (DCP), do Departamento de Ciências Econômicas (ECN) e do Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (CEDEPLAR) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese), da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (EAESP-FGV), do Observatório das Desigualdades da Fundação João Pinheiro (FJP), do Centro de Estudos Estratégicos da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), do Instituto de Pesquisa e Ensino (INSPER), do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), da Universidade de Brasília (UnB), da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH-USP), do Departamento de Ciência Política (DCP-USP), do Centro de Estudos da Metrópole (CEM-USP), da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-brasileira (UNILAB), do Departamento de Gestão Pública da Universidade Federal da Paraíba (DGP-UFPB), da Universidade Federal do Ceará (UFC), do Centro Interdisciplinar de Desenvolvimento e Gestão Social da Universidade Federal da Bahia (CIAGS-UFBA), da Faculdade de Ciências Sociais da Universidade Federal de Goiás (FCS-UFG), da Universidade Federal do ABC (UFABC), da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE-UFRJ), além de um administrador público da Câmara Municipal de Belo Horizonte e de especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) do governo federal. Também contamos com a contribuição de 55 pareceristas de diversas instituições públicas e privadas de ensino e pesquisa, que gentil e anonimamente leram os capítulos, contribuindo com o aperfeiçoamento dos textos de forma significativa.

Foi com grande entusiasmo que coordenamos esse coletivo que se engajou na realização deste livro, portanto, a todas e todos que se envolveram, direta ou indiretamente, enviamos nosso agradecimento especial! Também agradecemos às agências de fomento Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), às fundações estaduais de pesquisa e a todas as instituições que financiam os estudos de autores, autoras e pareceristas, pois são esses incentivos que tornam possíveis trabalhos como este.

Por fim, resta dizer que o livro resulta das atividades realizadas no âmbito do Centro Interinstitucional de Análise de Políticas Sociais da Universidade Federal de Minas Gerais (CIAPSoc-DCP-UFMG), vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGCP) da UFMG, e do Curadoria Pública (veja @curadoria-publica), que o integra.

Natália G. D. Sátyro e Eleonora S. M. Cunha

SUMÁRIO

Prefácio	9
Gabriela Lotta	
Apresentação	11
<u>Capítulo 1</u>	
Seguridade Social	19
Uma construção permanente	
Sônia Fleury	
<u>Capítulo 2</u>	
Federalismo e relações intergovernamentais nas políticas sociais	39
Mais autonomia ou mais coordenação?	
José Ângelo Machado	
<u>Capítulo 3</u>	
Capacidades estatais	59
Conceito, desdobramentos e efeitos nas políticas sociais	
Luciana Leite Lima	
Rafael Barbosa de Aguiar	
Lizandro Lui	
<u>Capítulo 4</u>	
Como a família se insere na política social?	77
Natália Guimarães Duarte Sátyro	
Clarisse Goulart Paradis	
Iris Gomes dos Santos	
<u>Capítulo 5</u>	
Como a participação nos conselhos e nas conferências pode influenciar as políticas sociais?	95
Eduardo Moreira da Silva	

Capítulo 6

A participação de organizações da sociedade civil na execução de políticas públicas de proteção social 113

Marcelo Marchesini da Costa

Laís de Figueirêdo Lopes

Capítulo 7

Evidências, interesses e políticas públicas 133

Quem são os *Think Tanks* e por que precisamos conhecê-los?

Juliana Hauck

Capítulo 8

Como, e por que, a ideologia importa? 151

Carlos Ranulfo Melo

Capítulo 9

Justiça, política e políticas públicas 165

Interações e suas consequências

Vanessa Elias de Oliveira

CAPÍTULO 5

COMO A PARTICIPAÇÃO NOS CONSELHOS E NAS CONFERÊNCIAS PODE INFLUENCIAR AS POLÍTICAS SOCIAIS?

EDUARDO MOREIRA DA SILVA

Objetivos do capítulo

1. Descrever para que serve a participação política e como ela impacta a sua vida.
2. Refletir sobre duas instituições nas quais você pode exercer sua soberania: os *conselhos de políticas públicas* e os *processos conferencistas*.
3. Refletir sobre os sentidos da *participação política* e descrever como ela se faz presente e afeta a sua vida.
4. Demonstrar como o trabalho dos *conselhos de políticas públicas* impactam a realidade na qual você vive.
5. Caracterizar o modo como o Estado brasileiro convida você a participar dos *processos conferencistas* para colaborar e aprimorar os *serviços* por ele ofertados a todos os brasileiros.
6. Descrever o aprendizado institucional promovido por conselhos e conferências e convidá-lo a participar dessas arenas decisórias.

Introdução

Afinal, o que seria e para que serve a participação política? Como ela pode afetar a sua vida? Qual seria a relação entre a participação e os serviços que o Estado presta aos cidadãos nos municípios brasileiros? Essas são as questões centrais que esse texto buscará responder. Partimos da constatação de que o

Brasil tornou-se reconhecido, no cenário internacional, por ter criado um amplo conjunto de canais de participação política. Por meio deles, os cidadãos comuns podem contribuir com os processos de formulação das políticas públicas a eles destinadas (AVRITZER, 2009, WAMPLER, 2015; CURATO *et al.*, 2020).

Convidamos você a refletir sobre as questões colocadas anteriormente e esperamos fazer isso de modo simples e acessível. Para tanto, seguiremos os seis passos detalhados no quadro de objetivos. Convidamos você a seguir as trilhas de uma longa caminhada, cujos caminhos permitem avistar as cadeias montanhosas do Sudeste, os pampas do Sul, o cerrado e o pantanal do Centro-Oeste, as praias e as dunas do Nordeste, a Mata Atlântica litorânea ou a pujante Floresta Amazônica no Norte do país. Mas qual seria a relação desses biomas com o tema do capítulo?

Sugerimos essa trilha porque expressam a diversidade do território brasileiro. Além da diversidade natural, podemos refletir sobre a variedade dos hábitos culturais relacionados a cada um desses territórios, isto é, cada um deles é habitado por pessoas muito diferentes. Elas possuem hábitos alimentares próprios de cada local, uma forma específica de usar a língua portuguesa (os famosos sotaques), gostos musicais característicos de cada região etc. Seleccionamos duas instituições que permitem a você participar da produção de decisões tão diversas quanto preservar aqueles biomas ou decidir sobre como deve ser investido o dinheiro destinado para a política de cultura. Essa última pode ser relacionada à música, ao cinema, ao teatro, à dança, às artes plásticas etc.

Afinal, qual seria o começo de nossa caminhada? Isto é, por que seria importante refletir sobre a importância da participação política na sua vida? Como ela pode impactar o cuidado com o meio ambiente? Como pode interferir na qualidade do atendimento que você recebe no posto de saúde? E qual a relação com a segurança pública? As respostas possíveis são variadas, mas decidimos iniciar nossa reflexão em 1988, ano de promulgação da Constituição Federal vigente no Brasil.¹ As leis brasileiras formuladas depois desse ano foram elaboradas com base no princípio de que cada cidadão possui um conhecimento importante da realidade e deveria ser considerado no processo de elaboração dos serviços ofertados na área de Saúde, de Assistência Social, das crianças e adolescentes e do meio ambiente. Mas de que forma isso seria possível? Como cada um dos brasileiros poderia contribuir para qualificar os serviços a eles ofertados pelo Estado?

A saída encontrada para esse desafio foi a criação de alguns espaços, fóruns que possibilitam o encontro regular das pessoas envolvidas em cada uma daquelas áreas mencionadas. Por viabilizar a sua participação nas políticas públicas, eles se formalizaram, ao longo dos anos, e passaram a ser nomeadas como Instituições Participativas (IP) (AVRITZER, 2009).

1 A origem dos conselhos e conferências é bem anterior ao ano de 1988, quando foi promulgada a Constituição Federal. Os primeiros conselhos foram criados, no Estado brasileiro, ainda no Império. Nos anos 1930, Getúlio Vargas aceita a sugestão do então ministro da Educação, Gustavo Capanema, para convidar especialistas da área para contribuir com o planejamento das políticas que seriam implementadas pelo Estado. Inicia-se, então, uma tradição de realizar conferências, que foram progressivamente ampliando o número de participantes. As primeiras tiveram aproximadamente duas centenas de especialistas. Hoje, são realizadas com milhares de participantes (CUNHA, 2012; AVRITZER; SOUZA, 2012).

Há variadas instituições participativas, mas selecionamos duas delas: os conselhos e as conferências. Os primeiros estão presentes em todos os municípios brasileiros. Além das áreas de políticas mencionadas, outras políticas sociais também criaram conselhos, que possuem representantes do *governo*, da *sociedade civil*, dos *trabalhadores* e, em alguns casos, dos *prestadores de serviço* (como donos de hospitais, laboratórios, abrigos etc.) e dos *atores do mercado* (indústria e comércio).

No próximo tópico, vamos refletir sobre os sentidos da participação política na sua vida. O objetivo é demonstrar como ela pode se realizar de diversas maneiras, que podem exigir mais ou menos envolvimento de cada brasileiro. Além disso, apresentamos algumas características da participação política. No tópico subsequente, demonstramos como se desenvolve a participação no âmbito dos conselhos de políticas públicas. Apresentamos uma lista de atribuições dos conselhos para, em seguida, demonstrar como as decisões produzidas por esses órgãos podem afetar a sua vida. Na terceira parte do capítulo nos dedicamos aos processos conferencistas, que também se constituem como uma IP. Por fim, nas considerações finais, apresentamos algumas reflexões desafiadoras para o funcionamento dos conselhos e das conferências.

Afinal, você participa da política? Como? Quando? Onde?

Observe a lista de atividades relacionadas no Quadro 1 e assinale aquelas que você realiza. Em seguida, busque refletir sobre como, quando e onde você tem o *hábito* de realizar essas atividades. Isso pode nos auxiliar a compreender a centralidade da participação *política* na vida de cada um dos brasileiros.

Quadro 1 – Atividades de participação política

	Atividades	Assinale com um X aquilo que você faz
1	Conversar com familiares sobre política.	
2	Conversar com amigos sobre política.	
3	Conversar com colegas do trabalho sobre política.	
4	Informar-se sobre a política por meio de rádio, TV, jornais, revistas e redes sociais.	
5	Participar de protestos, marchas e manifestações.	
6	Assinar abaixo-assinados, realizar moções de apoio ou de repúdio ou aderir a uma <i>hashtag</i> nas redes sociais.	
7	Votar nas eleições municipais, estaduais e nacionais.	

(Continua)

Quadro 1 – Atividades de participação política

	Atividades	Assinale com um X aquilo que você faz
8	Integrar um partido político.	
9	Integrar o comitê de campanha de algum candidato.	
10	Distribuir panfletos, santinhos e material de campanha dos seus candidatos.	
11	Contribuir financeiramente para a campanha de um candidato.	
12	Candidatar-se a vereador, deputado, senador, prefeito, governador ou presidente.	
13	Informar-se sobre a política, acompanhando o trabalho do seu vereador, deputado ou senador.	
14	Acompanhar o trabalho do prefeito, do governador e do presidente.	
15	Integrar uma associação de bairro, movimento social ou organização da sociedade civil.	
16	Participar das reuniões do colegiado da escola dos filhos.	
17	Participar de associações profissionais (Exemplos: Ordem dos Advogados do Brasil, Conselho Regional de Medicina, Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura etc.).	
18	Integrar um sindicato.	
19	Integrar os conselhos locais dos postos de saúde.	
20	Integrar a associação de pais de uma escola.	
21	Integrar um conselho de política pública.	
22	Participar de uma conferência de política pública.	
23	Participar de um orçamento participativo.	
24	Participar de uma audiência pública.	
25	Participar de uma consulta pública.	
26	Integrar um comitê de bacia hidrográfica.	
27	Ser sócio de um clube de lazer, torcidas organizadas de esportes, membro de uma associação de condomínio, Rotary Club, Lions, Associação da Igreja etc.	
28	Outros.	

Fonte: elaborado pelo autor.

Quantas atividades você selecionou? Por essa lista, não exaustiva, é possível observar que a participação política está mais presente na vida das pessoas do que se imagina. Cabe afirmar, ainda, que as formas de envolvimento demandadas por

cada uma das atividades varia bastante. Isto é, no início da lista temos atividades mais simples, por meio das quais as pessoas podem se envolver sem a necessidade de investir muito tempo e energia para desempenhá-las. Exemplos: 1) conversar com os amigos, familiares e colegas de trabalho sobre a política; 2) assistir ao noticiário na TV sobre a política; 3) ouvir o rádio ou um *podcast* sobre política.

Por sua vez, aquelas atividades posicionadas na parte inferior do quadro demandam um envolvimento bem maior dos indivíduos, que precisam investir tempo e energia expressivos do seu dia para desempenhá-las. Além disso, envolvem o desempenho de um trabalho específico, com “produtos” que precisam ser entregues e sem os quais os serviços a eles relacionados não se realizam. Exemplos: 1) ser candidato a um cargo eletivo; 2) participar da campanha de um candidato; 3) ser membro de um movimento social, organização da sociedade civil ou sindicato.

Podemos observar, portanto, que existe uma forma de participação mais restrita aos momentos eleitorais. Nesse caso, o papel desempenhado pelos indivíduos restringe-se ao ato de votar. Há, também, uma concepção mais alargada do processo. Em outras palavras, além de participar das eleições, os cidadãos podem fazer abaixo-assinados, envolver-se em protestos, apoiar candidatos, envolver-se em trabalhos comunitários (creche, asilo, abrigos etc.), associar-se a outros indivíduos para compor um movimento social ou criar uma organização da sociedade civil.

Por fim, seria importante mencionar, ainda, o fato de a participação se viabilizar de duas formas distintas. A primeira delas refere-se ao envolvimento *direto* dos indivíduos sobre as atividades desempenhadas. Em outros termos, o próprio indivíduo vai exercer a atividade *política* x ou y. A segunda envolve a participação *indireta* dos envolvidos, uma vez que ele designará alguém para agir e falar em seu nome. É o que fazemos quando votamos para vereador, deputado ou senador, isto é, autorizamos alguém a agir e falar por nós. Esse seria também o caso de algumas IPs, como os conselhos, embora nem sempre eles apresentem eleições, pois os seus integrantes são provenientes de organizações governamentais, não governamentais, dos trabalhadores e do mercado (prestadores de serviço de saúde, assistência social e/ou representantes da indústria e do comércio). Mesmo assim, esses participantes sempre atuam nos conselhos como representantes de alguma organização pública ou privada. Portanto, embora as reuniões dos conselhos sejam públicas, isso é, estão abertas à participação de qualquer cidadão interessado, podem votar na produção das decisões apenas os conselheiros autorizados. Geralmente, o regimento interno do conselho, documento que estabelece suas normas de funcionamento, prevê, entre outras coisas, os critérios para a participação dos atores externos. Por exemplo, o Conselho Estadual de Saúde de Minas Gerais exige do ator externo interessado em participar da reunião uma solicitação por escrito, destinada ao presidente do conselho, que precisa ser previamente analisada e autorizada. Nesse caso, o ator externo pode contribuir com as discussões do conselho. Percebe-se, portanto, que determinadas regras acabam por limitar a participação de diferentes segmentos sociais no interior dessas IPs.

O que são os conselhos e porque são relevantes para você? Como o trabalho dos conselhos afeta a sua vida?

Afirmamos anteriormente ser um desafio encontrar uma forma de incorporar o saber cotidiano dos cidadãos, aquilo que geralmente mencionamos como o conhecimento de *senso comum*, nos processos relacionados à *elaboração*, ao *planejamento*, ao *monitoramento* e à *avaliação* dos serviços ofertados pelos governos municipais, estaduais e nacional. Boaventura de Sousa Santos e Leonardo Avritzer (2002) sugerem distinguir dois diferentes conceitos de democracia, com distintos sentidos para a participação política. O primeiro é mais restritivo, porque tende a reduzir o escopo da participação ao ato de votar e ser votado, razão pela qual pode ser qualificado como um modelo de baixa intensidade. Esse foi nomeado pelos autores como forma *hegemônica de democracia*. Os autores sugerem, no entanto, uma concepção *contra-hegemônica*, por meio da qual espera-se que o cidadão possa contribuir em diversos processos, além das eleições. Assim, essa concepção poderia ser qualificada como um modelo de alta intensidade. Entre os processos, estaria participar de um abaixo-assinado, de um protesto, de uma reunião do orçamento participativo, de um conselho ou de uma conferência de política pública etc.

No caso brasileiro, uma das saídas para viabilizar a participação dos cidadãos foi a criação dos conselhos de políticas públicas. Mas, afinal, o que fazem os conselhos? Como o trabalho deles impacta a vida de cada um dos brasileiros? Observe o Quadro 2 e assinale as opções das quais você já ouviu falar ou conhece de alguma forma.

Quadro 2 – Atividades dos conselhos

Atividades	Exemplos	Assinale com um X aquilo que você conhece
Planejar a oferta dos atendimentos realizados nos postos de saúde e hospitais.	Número de leitos disponibilizados nos hospitais. Número de visitas realizadas pelos agentes comunitários de saúde. Número de vacinas aplicadas nos postos de saúde.	
Planejar a quantidade de merenda escolar que deve ser enviada para as escolas infantis, fundamentais e de ensino médio.	Quantidade de alimento enviado para servir a merenda escolar nas escolas infantis, fundamentais e do ensino médio.	

Quadro 2 – Atividades dos conselhos

Atividades	Exemplos	Assinale com um X aquilo que você conhece
Planejar o número de atendimentos de assistência social em função do crescimento do desemprego.	Número de pessoas atendidas no Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e no Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS).	
Planejar a gestão dos resíduos sólidos (lixo) no município.	Número de pontos de coleta seletiva de lixo implementados pela cidade (lixeiras distribuídas pela cidade).	
Elaborar as diretrizes, os instrumentos, as normas e as prioridades das políticas públicas urbanas, bem como controlar e fiscalizar as ações de execução.	Regras para o funcionamento do transporte coletivo formuladas. Normas para seleção de empresas prestadoras de serviço. Previsão do número de passageiros e quantidade de ônibus e trens de metrô necessários, de acordo com os horários e os dias da semana.	
Desenvolver proposições, objetivando-se aperfeiçoar a legislação da área de política pública.	Diretrizes para os órgãos governamentais e não governamentais envolvidos na implementação da Lei Maria da Penha. Normas para unidades de acolhimento. Diretrizes e fluxogramas para encaminhamentos de mulheres vítimas de violência.	
Estimular e apoiar tecnicamente a criação de conselhos nos estados e nos municípios.	Aplicação do dinheiro da política. Conselhos mais recentes, como dos Idosos, têm sido criados em vários municípios. O conselho é o responsável por gerir os recursos do Fundo do Idoso, que podem ser destinados, por exemplo, para as Instituições de Longa Permanência de Idosos (ILPIs), geralmente conhecidos como asilos.	
Dar apoio aos conselhos estaduais e municipais e entidades da sociedade civil (não governamentais) para tornar efetivos os princípios, diretrizes e os direitos estabelecidos nas leis da área de política pública.	Abrigos para crianças e adolescentes órfãos, Lar de Idosos, Unidades de Cumprimento de Medidas Socioeducativas para crianças e adolescentes em conflito com a lei etc.	

(Continua)

Quadro 2 – Atividades dos conselhos

Atividades	Exemplos	Assinale com um X aquilo que você conhece
Avaliar as políticas desenvolvidas nas esferas estadual, do Distrito Federal e dos municípios.	Os conselhos nacionais podem contratar universidades e institutos de pesquisa para avaliar políticas de saúde. O instituto Anísio Teixeira, por exemplo, avalia regularmente o desempenho dos alunos provenientes das escolas públicas e privadas.	
Apoiar tecnicamente os conselhos estaduais e municipais para a gestão dos fundos orçamentários da política.	Especialmente, conselhos de saúde, assistência social, crianças e adolescentes e idosos possuem fundos geridos pelos próprios conselhos. Na área da Cultura e dos Esportes, os recursos também são geridos pelos Conselhos.	
Acompanhar o reordenamento institucional, propondo, sempre que necessário, as modificações nas estruturas públicas e privadas destinadas ao atendimento do público da política (idosos, crianças e adolescentes, mulheres vítimas de violência, pessoa com deficiência etc.).	Número de normas formuladas para o funcionamento das unidades de atendimento. Na área da criança e do adolescente, por exemplo, as organizações da sociedade civil que prestam atendimentos devem seguir as diretrizes do Estatuto da Criança e do Adolescente. Isso também ocorre na área do idoso, cujas diretrizes de atendimento estão estipuladas no Estatuto do Idoso.	
Apoiar a promoção de campanhas educativas sobre os direitos dos cidadãos, com a indicação das medidas a serem adotadas nos casos atendidos ou violação desses direitos.	Campanhas contra a violência, defesa do direito ao transporte gratuito para pessoa idosa. Campanha Nacional de Combate ao Abuso e Exploração Sexual Infantojuvenil (18 de maio). Dia Nacional da Luta Antimanicomial. Campanha pelo Dia Internacional de Defesa dos Direitos da Mulher. Divulgação do Disque 100 e do Disque 180, canais de denúncia anônima contra a violência infantojuvenil e contra a mulher.	

(Continua)

(Conclusão)

Quadro 2 – Atividades dos conselhos

Atividades	Exemplos	Assinale com um X aquilo que você conhece
Acompanhar a elaboração e a execução da proposta orçamentária do governo federal, indicando as modificações necessárias à consecução da política formulada para a promoção dos direitos da pessoa idosa, das crianças e dos adolescentes, da mulher vítima de violência etc.	Atribuições do Conselho Nacional do Idoso, do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e do Conselho Nacional da Mulher.	
Promover a cooperação entre os governos da União, dos estados, do Distrito Federal, dos municípios e da sociedade civil organizada na formulação e na execução da política nacional de atendimento dos direitos dos cidadãos (idosos, mulheres vítimas de violência, crianças e adolescentes, pessoas com deficiência etc.).	Número de visitas técnicas realizadas pelos funcionários dos conselhos nacionais aos estados e municípios. Número de normas públicas formuladas para estabelecer as diretrizes de implementação de determinados serviços. Número de orientações técnicas elaboradas para fazer o planejamento anual das ações de cada conselho.	
Estimular a realização de estudos e pesquisas sobre a aplicação e os resultados estratégicos alcançados pelos programas e projetos de atendimento.	Número de pesquisas contratadas e realizadas pelos conselhos nacionais, estaduais e municipais. Geralmente, resultam em livros, cartilhas, sites e orientações por meio de redes sociais dos conselhos.	

Fonte: elaborado pelo autor.

A descrição das atividades exercidas pelos conselhos nos permite observar como os trabalhos desempenhados por eles *estão presentes* no dia a dia de todos os brasileiros. No entanto, se olharmos para a primeira coluna do quadro teríamos dificuldades de visualizar com clareza quais seriam os resultados do trabalho dos conselheiros que compõem aqueles órgãos.

Para o bom desempenho de suas atribuições, os conselhos precisam, entre outras coisas, funcionar com regularidade: realizar reuniões mensais, definir pautas previamente, convocar os/as participantes etc. Além disso, devem possuir uma *sede* com infraestrutura adequada, como computadores, telefone, arquivos. Também devem contar com um *corpo técnico* especializado para o desempenho de suas funções. Alguns possuem comissões específicas para tratar, por exemplo, de orçamento público, campanhas de divulgação, produção de normas, planejamento, monitoramento, avaliação etc. Nas políticas de saúde, assistência social, meio ambiente e recursos hídricos, por exemplo, o número de conselheiros e técnicos que trabalham nos conselhos é bem expressivo. Por sua vez, conselhos de direitos humanos (mulheres, idosos, pessoas com deficiência e LGBTQIA+) possuem um número menor de conselheiros e, também, de corpo técnico especializado. Além disso, o volume de recursos financeiros disponíveis para cada área é bem variado. Portanto, há bastante oscilação em relação às condições de infraestrutura, do corpo técnico especializado e dos recursos financeiros disponíveis para cada uma das áreas.

Almeida, Martelli e Coelho (2021) avaliaram o papel das IPs na estruturação das políticas públicas de sua respectiva área e propuseram uma forma de classificá-las. Foram encontrados três tipos, a saber: 1) o reformador; 2) o fundante; e 3) o episódico/contextual. No primeiro, as IPs estão bem estruturadas e promovem ações *reformadoras* nas respectivas áreas de políticas públicas. São exemplos a Saúde e a Assistência Social. No segundo, encontram-se as IPs que foram importantes para iniciar a oferta de serviços para o público daquele setor. São exemplos as políticas para as Mulheres e a Segurança Alimentar. No terceiro, estão as IPs que desempenham um papel episódico/ou contextual no ministério e/ou na secretaria do estado responsável pela oferta de serviços. Nesse caso, encontram-se as ações do Meio Ambiente e de Direitos Humanos.

Trata-se de um desafio importante a ser enfrentado por esses órgãos a questão do número de participantes. Sabemos que, de um lado, se o objetivo é incluir diferentes saberes no processo de formulação das políticas, uma quantidade elevada de participantes pode contribuir mais expressivamente para atingir esse resultado. Mas, por outro lado, a presença de muitas pessoas em reuniões, que precisam produzir decisões, pode tornar o processo de discussão mais difícil de ser realizado (PARKINSON, 2006; SILVA, 2021). Portanto, o número de integrantes varia, geralmente, de acordo com as especificidades e as necessidades de cada área. Dois exemplos podem nos auxiliar a dar mais clareza para essa questão. Os três conselhos nacionais que apresentam os maiores números de integrantes são os seguintes: Saúde, Meio Ambiente e Recursos Hídricos. As três áreas possuem

complexidades expressivas, que demandam a presença de saberes oriundos de um número maior de segmentos que devem ter o seu conhecimento considerado para se produzir decisões assertivas.

As três áreas selecionadas acima nos permitem, ainda, destacar como o trabalho dos conselhos está presente no dia a dia de nossas vidas. A água que chega na torneira da sua casa, para beber, cozinhar, higienizar os ambientes e as pessoas que nele vivem, é resultado da participação em um comitê que decide sobre qualquer alteração expressiva no curso de um rio, por exemplo. Da mesma forma, a água utilizada para a irrigação da comida que chegou à sua mesa é fruto de alguma decisão dos membros que integram os comitês de bacias hidrográficas, presentes em todo o território brasileiro.

Quando a equipe do Programa de Saúde da Família bate na sua porta para verificar se o seu cartão de vacinas, ou o dos seus filhos, está em dia, podemos observar outra ação indireta do conselho de Saúde. Por ser o responsável pelo planejamento das ações a serem desempenhadas na área, bem como a definição sobre a aplicação dos recursos financeiros, praticamente, todas as ações da Saúde passam pelos conselhos.

Na política de Meio Ambiente teríamos outro exemplo bem similar. Os conselhos criados na década de 1980 constituíram-se como um lugar importante de proposições de ações relativas ao cuidado, à manutenção e à preservação da diversidade dos biomas espalhados por todo o território nacional. Mas qual seria o papel do conselho? As normas relativas às atividades permitidas e/ou proibidas nas áreas de Proteção Ambiental podem ser produzidas a partir das discussões realizadas pelo conselho. As campanhas educativas para a conscientização do uso mais sustentável dos recursos naturais também podem ser temas debatidos nos conselhos.

Por fim, importa saber quais são os atores e as organizações que fazem parte dos conselhos. Basicamente, podemos considerar integrantes oriundos de quatro diferentes segmentos. O primeiro deles é o *governo*, por meio do qual as várias secretarias e órgãos se fazem representar nos conselhos. Isto é, os chefes do Poder Executivo indicam quais são os funcionários de cada área responsáveis por atuar nos conselhos. O segundo é composto pelas organizações da *sociedade civil*, geralmente selecionadas por meio de um processo específico, que envolve algum tipo de consulta ou escolha, como as eleições. O terceiro grupo é composto pelos *trabalhadores* das políticas, como os médicos e enfermeiros, na Saúde, e os assistentes sociais e psicólogos, na política de Assistência Social. Ainda, temos os representantes dos *prestadores de serviço*, isto é, os donos de hospitais e laboratórios, na Saúde, e os membros das entidades que prestam atendimentos aos diversos públicos da política de Assistência Social, como outro exemplo. Em algumas políticas públicas, como a do Meio Ambiente, temos, também, representantes do *mercado*, como empresas e organizações privadas relacionadas à área.

Como você poderia contribuir para qualificar os serviços públicos?

Afirmamos anteriormente que você possui um saber importante a ser considerado nos processos de elaboração das políticas públicas. Principalmente, considerando-se o fato de que todos os brasileiros são, em maior ou menor grau, *usuários* dos serviços ofertados pelo Estado. Desse modo, quando você está esperando um ônibus ou o metrô do seu município, constitui-se como um usuário daquele serviço, geralmente prestado por empresas privadas, mas regulado pelos governos, por meio de concessões públicas. Ir a um posto de saúde para tomar uma vacina é outra experiência importante que faz de você alguém que possui um saber sobre esses serviços. De modo similar, se uma criança estuda numa escola pública, tanto ela quanto seus pais têm um saber relevante sobre aquele serviço. Portanto, os saberes do conjunto de *usuários* da política de Saúde, por exemplo, são elementos constitutivos importantes para aprimorar, qualificar e/ou corrigir as falhas daqueles serviços.

Mas qual seria o lugar para a expressão de saberes tão variados? Existe um mecanismo capaz de acolher esses saberes e incorporá-los no processo de planejamento das atividades da área? Como seria possível realizar esses processos, considerando-se o elevado número de participantes e a diversidade regional do território brasileiro? As atividades e as necessidades da região Sul são as mesmas da região Norte, por exemplo?

Considerando-se as diversidades dos municípios brasileiros e as especificidades de cada região do país, seria importante encontrar mecanismos capazes de manter a interlocução dos governos com os usuários dos serviços ofertados. Uma das IPs que ajudam a cumprir este objetivo é o das Conferências de Políticas Públicas (CPP), cujo desenho assumido permite cumprir importante papel de vinculação das demandas.

Vejamos, no Quadro 3, algumas deliberações que surgiram nas *conferências* e que fazem parte do seu dia a dia, hoje.

Quadro 3 – Deliberações de conferências que foram efetivadas

Atividades	
Conferência Nacional de Saúde	• O Sistema Único de Saúde começou ser gestado na conferência. Compõem o SUS, hoje, os postos de saúde, equipes de Saúde da Família, hospitais, política de Saneamento Básico etc. • Vetou a proposta do Ministério da Saúde de introduzir as chamadas “fundações estatais de direito privado” na prestação de serviços de saúde.

(Continua)

(Conclusão)

Atividades	
Conferência Nacional de Assistência Social	Inspirado nos avanços da Saúde, criou-se o Sistema Único de Assistência Social, que hoje conta com dois equipamentos públicos fundamentais para as pessoas em situação de vulnerabilidade social: o Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) e o Centro de Referência Especializada de Assistência Social (CREAS). O primeiro está presente em todos os 5.570 municípios brasileiros.
III Conferência Nacional de Mulheres	Plano Nacional de Políticas para as Mulheres.
I e II Conferência Nacional de Direitos Humanos	Programa Nacional de Direitos Humanos.

Fonte: elaborado pelo autor.

Como o cidadão comum pode participar das CPPs?

A convocação das conferências acontece por meio de um documento, geralmente formulado pelo *conselho nacional* da respectiva área de política pública, que é o responsável por estabelecer o *tema* e os *objetivos* da conferência. O tipo e a forma de divulgação podem variar, dependendo do território que irá realizá-lo. Em municípios pequenos, pode ser utilizado o carro de som, as faixas e o anúncio em rádios locais e comunitárias. Os territórios mais extensos demandam outras estratégias de comunicação, seja por *Outdoors*, *e-mail* ou redes sociais, o importante é dar ampla divulgação entre os públicos direta e indiretamente envolvidos com os serviços de cada uma das áreas.

Quem pode participar?

As conferências são realizadas de forma aberta. Assim, todas as pessoas que queiram podem participar nos diferentes níveis da federação. Em princípio, toda a população do município pode participar. É sabido que o número de envolvidos é muito expressivo, se considerarmos todos os tipos de trabalho relacionados às mais diversas áreas de políticas. Por exemplo, o setor de Saúde tem um número muito expressivo de especialidades, que conferem à área uma peculiaridade. Como exemplo, a XV Conferência Nacional de Saúde, realizada em 2015, contou com 2 mil delegados, oriundos de todas as regiões brasileiras.

Quando elas ocorrem?

A periodicidade das CPPs varia de acordo com a área de política pública. Geralmente, são realizadas no intervalo de quatro anos, e a periodicidade e a

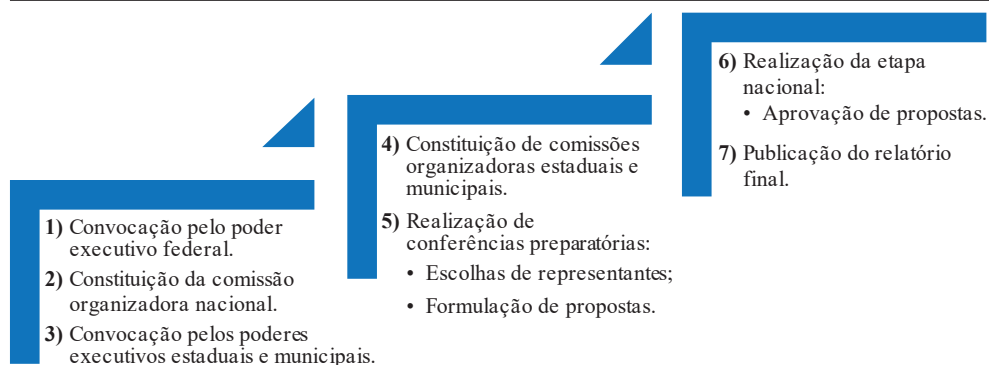
regularidade de realização são importantes instrumentos para rever rotas, sugerir a inclusão e/ou exclusão de serviços, aprimorar as ofertas de acordo com os públicos e as realidades atuais dos territórios.

Algumas áreas têm avançado no sentido de pensar também no monitoramento do processo, incluindo, no documento final das conferências, *indicadores* para facilitar o acompanhamento da implementação daquelas ações. Para os não familiarizados com a linguagem, um indicador é um instrumento que permite medir, mensurar uma determinada atividade. Pode ser expresso em número, percentual, taxa, entre outros, por exemplo, o *número* de vagas criadas na Educação Infantil, no Brasil, no ano de 2021. Uma pesquisa recente realizada nos conselhos nacionais de Direitos Humanos indica que a maioria dos conselheiros aponta ser esse um dos desafios expressivos para os conselhos, isto é, refletir sobre as ações que foram priorizadas nos documentos das conferências, para verificar quais delas já foram implementadas. Trata-se, portanto, de um instrumento importante para acompanhar se as ações e as atividades implementadas pela política estão em consonância com as diretrizes que foram formuladas pelos participantes das conferências (AVELINO; FONSECA; POMPEU, 2020).

Onde são realizadas as conferências?

O importante é destacar que os municípios dão início ao processo, realizando as etapas mais próximas dos moradores e dos usuários de serviços e equipamentos públicos. Em seguida, os estados realizam a sua etapa, composta por delegados selecionados na etapa anterior. Depois, todos os estados escolhem e enviam os delegados para a etapa nacional. Em cada uma das etapas, o documento final do processo é um *relatório* que contém as *diretrizes* a serem implementadas nos serviços nos anos subsequentes à sua realização. A Figura 1 apresenta as fases do processo conferencial.

Figura 1 – Fases do processo conferencial



Fonte: elaborada pelo autor com base em Souza *et al.* (2013, p. 37).

Resumindo, os *processos conferencistas* são, frequentemente, organizados pelos conselhos de políticas públicas, mas podem ser convocados por alguma secretaria do Poder Executivo e, até mesmo, pelo Poder Legislativo, como aconteceu com a I Conferência Nacional de Direitos Humanos. Constituem-se, portanto, num *convite do Estado*² para que os cidadãos envolvidos nesses processos estabeleçam quais serão as prioridades a serem implementadas nos diversos serviços ofertados à população. Diferentemente dos conselhos, as conferências contam com a participação de centenas, e até mesmo milhares, de cidadãos em seus processos decisórios.

Mas você pode estar se perguntando: qual é o resultado de todo esse processo? Elas realmente funcionam? Para responder a essas perguntas, Petinelli (2013) comparou três áreas diferentes de políticas públicas e concluiu que, na área de política para as mulheres, 69% das recomendações da primeira Conferência Nacional de Política para as Mulheres foram integralmente incorporadas nas diretrizes da política. Portanto, é possível afirmar que, nessa área de política pública, a conferência alcançou elevada efetividade, na medida em que as deliberações da conferência resultaram em atos normativos da Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres.

Pogrebinschi (2013) analisou as conferências nacionais de direitos humanos e demonstrou os impactos das deliberações sobre o Poder Executivo e, também, sobre o Poder Legislativo. Os dados analisados pela autora mostram que as conferências nacionais impulsionaram a atividade legislativa do Congresso Nacional e pautaram a sua agenda, estimulando-o a deliberar sobre determinados temas. Como exemplo, a autora demonstrou que, em 2007, o número de Projetos de Lei e de Emendas Constitucionais que tratavam de interesses de minorias e direitos humanos era cerca de seis vezes maior em relação a 1997. Portanto, o crescimento da participação política de segmentos representativos das “minorias” se multiplicou por meio das conferências nacionais, aumentando, assim, as chances de seus interesses serem representados no Poder Legislativo (POGREBINSCHI, 2013).

Considerações finais

O presente capítulo abordou a participação política e demonstrou como ela pode ocorrer em variadas situações, desde atividades bem simples, como uma conversa com os amigos ou familiares, até mais complexas, como a candidatura a algum cargo público. Também demonstrou que existem algumas formas mais restritas de participação, como o ato de votar e ser votado, mas outras mais ampliadas, como aquelas que compreendem que os usuários das políticas públicas

2 Há três exceções: 1) as conferências de direitos humanos I e II, que foram convocadas pelo *congresso nacional*; 2) a *sociedade civil* convocou a Conferência Nacional de Assistência Social, em 2019, quando o governo federal cancelou a conferência que já estava prevista e convocada; 3) órgãos de controle, como a *Controladoria Geral da União*, também foram responsáveis por convocar a Conferência de Controle Social.

possuem um saber importante para a formulação de decisões sobre os serviços que serão ofertados pelo Estado.

Além disso, os *cidadãos* podem exercer *diretamente* a sua soberania, isto é, o poder que possuem de tomar suas próprias decisões de forma autônoma e soberana, quando integram um movimento social, participam de um protesto ou manifestação. Ou podem escolher participar de forma *indireta* da política, nesse caso, escolhendo aquelas pessoas que deverão agir e falar em nome deles.

Por fim, destacaram-se as atividades que são derivadas do trabalho direto e/ou indireto dos conselhos e das CPPs, denominados Instituições Participativas, que possibilitam aos cidadãos comuns influenciar as decisões produzidas em políticas públicas variadas, como em Saúde, Educação e Meio Ambiente. Esses espaços, por um lado, podem possibilitar a inclusão de setores historicamente excluídos dos processos decisórios por fatores diversos, como a falta de recursos financeiros, informacionais e de tempo. Por outro lado, o conhecimento produzido até o presente momento sobre as instituições participativas alerta para a necessidade de se construir mecanismos capazes de impedir a reprodução de processos históricos de exclusão de determinados segmentos da população, como os públicos minorizados – negros, mulheres, a comunidade LGBTQIA+, quilombolas, indígenas etc. É importante registrar que se trata de grave ameaça à democracia o conjunto de constrangimentos criados pelo governo federal entre 2019 e 2022, dificultando que as IPs pudessem desempenhar o seu importante papel de qualificar a oferta de políticas públicas para os cidadãos brasileiros.

Resumo
1. Neste capítulo você aprendeu que: 2. Há várias formas de participação política, algumas mais simples, outras mais complexas. 3. Os cidadãos podem participar da política de forma direta ou indireta. 4. As IPs permitem a colaboração ampliada da população. 5. As políticas sociais estão na vida cotidiana de todos os cidadãos. 6. Os públicos minorizados, incluídos nas instituições participativas, podem influenciar as decisões das políticas sociais.

Para refletir
• Como você avalia as possibilidades de participação política no Brasil de hoje? • Quais são os desafios dessa participação no Brasil? • Qual é a importância de participar das decisões da sua comunidade?

Referências

- ALMEIDA, Carla; MARTELLI, Carla Giani; COELHO, Rony. Os papéis das instituições participativas na estruturação das políticas públicas no Brasil. *Revista Brasileira de Ciência Política (online)*, n. 35, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/fgqNdCSTvJDszfgcpStYYzr/>. Acesso em: 2 fev. 2023.
- AVRITZER, Leonardo. *Participatory Institutions in Democratic Brazil*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2009.
- AVRITZER, Leonardo; SOUZA, Clóvis Henrique Leite de (Org.). *Conferências Nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades*. Brasília: IPEA, 2013.
- CURATO, Nicole *et al.* Deliberative democracy in the age of serial crises. *International Political Science Review*, v. 43, n. 1, p. 55-66, 2020.
- FARIA, Cláudia F.; SILVA, Viviane P.; LINS, Isabella L. Participação e deliberação nas conferências de saúde: do local ao nacional. In: AVRITZER, Leonardo; SOUZA, Clóvis Henrique Leite de (Org.). *Conferências Nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades*. Brasília: IPEA, 2013.
- FARIA, Cláudia. F.; SILVA, Viviane P.; LINS, Isabella L. Conferências de políticas públicas: um sistema integrado de participação e deliberação? *Revista Brasileira de Ciência Política (online)*, n. 7, p. 249-284, 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/CnsYtw5c9v5rqDFnphSGyP/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 2 fev. 2023.
- PIRES, Roberto R. C. (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, 2011.
- POGREBINSCHI, Thamy. Conferências Nacionais e políticas públicas para grupos minoritários. In: AVRITZER, Leonardo; SOUZA, Clóvis Henrique Leite de (Org.). *Conferências Nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades*. Brasília: IPEA, 2013.
- SILVA, Eduardo M. *As ressignificações da representação e da legitimidade política: atores e conectores da rede estadual de Direitos Humanos em Minas Gerais*. São Paulo: Paco Editorial, 2021.
- WAMPLER, Brian. *Activating democracy in Brazil: popular participation, social justice, and interlocking institutions*. Notre Dame: University Of Notre Dame Press, 2015.

Eduardo Moreira da Silva

É professor adjunto do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), subcoordenador do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFMG (2018–2019) e coordenador do Colegiado de Gestão Pública (2021–2023) da mesma instituição. Possui pós-doutorado em Ciência Política, doutorado (2013) e mestrado (2007) em Ciência Política e graduação em Ciências Sociais (2004) pela UFMG e em Psicologia (2002) pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas). É pesquisador, entre outros, dos seguintes temas: cidadania, constituições brasileiras, cultura política, participação política na gestão pública latino-americana; é também integrante dos seguintes núcleos de pesquisa: Instituto da Democracia e da Democratização da Comunicação (INCT/CNPq), Projeto Democracia Participativa (PRODEP/UFMG), Observatório da Justiça no Brasil e na América Latina (OJB/UFMG), Centro Institucional de Análise de Políticas Sociais (CIAPSoc).

Contato: eduardovirtual2014@gmail.com