



**Universidade do Estado do Rio de Janeiro**  
Centro de Ciências Sociais  
Instituto de Estudos Sociais e Políticos

Karime Pereira Ribeiro Lima

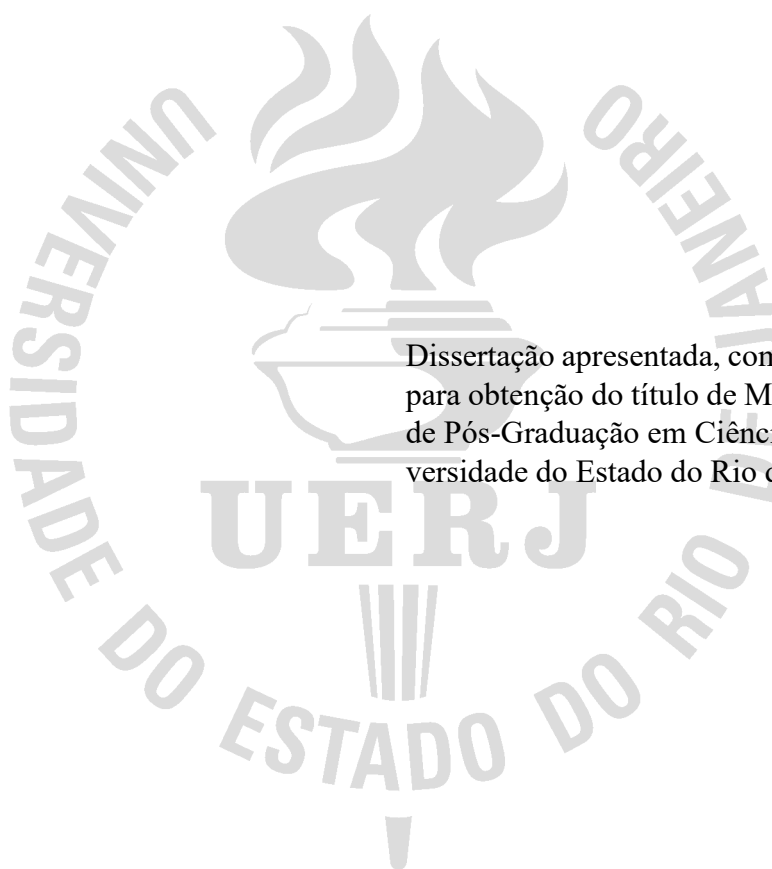
**Institucionalização e efetividade: a importância do desenho institucional  
dos conselhos para as políticas públicas**

Rio de Janeiro

2021

Karime Pereira Ribeiro Lima

**Institucionalização e efetividade: a importância do desenho institucional dos conselhos  
para as políticas públicas**



Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dra. Argelina Maria Cheibub Figueiredo

Rio de Janeiro

2021

CATALOGAÇÃO NA FONTE  
UERJ/REDE SIRIUS/ BIBLIOTECA IESP

L732 Lima, Karime Pereira Ribeiro.  
Institucionalização e efetividade: a importância do desenho institucional dos conselhos para as políticas públicas / Karime Pereira Ribeiro Lima. – 2021. 83f.

Orientadora: Argelina Maria Cheibub Figueiredo.  
Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Estudos Sociais e Políticos.

1. Políticas públicas – Brasil - Teses. 2. Administração pública - Brasil – Teses. 3. Participação social – Brasil - Teses. I. Figueiredo, Argelina Maria Cheibub. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Instituto de Estudos Sociais e Políticos. III. Título.

CDU 338(81)

Rosalina Barros CRB-7 / 4204 - Bibliotecária responsável pela elaboração da ficha catalográfica.

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta dissertação, desde que citada a fonte.

---

Assinatura

---

Data

Karime Pereira Ribeiro Lima

**Institucionalização e efetividade: a importância do desenho institucional dos conselhos  
para as políticas públicas**

Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Aprovada em 24 de fevereiro de 2021.

Banca Examinadora:

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Argelina Maria Cheibub Figueiredo (Orientadora)

Instituto de Estudos Sociais e Políticos – UERJ

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Celina Maria de Souza

Instituto de Estudos Sociais e Políticos – UERJ

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Hellen Salgado Guicheney e Almeida

CastroCentro de Estudos da Metrópole

Rio de Janeiro

2021

## DEDICATÓRIA

Por todos aqueles que deveriam estar aqui  
*Frase estampada em um repositório de vacinas contra Covid-19 no Rio de Janeiro*

## AGRADECIMENTOS

Amadurecer leituras, escritas, modos de pensar e conceber a pesquisa em meio a uma pandemia não foi nem está sendo fácil. A desmotivação foi algo com que tivemos que lidar incansável e invariavelmente. Manter-me motivada foi, sem dúvida, um dos maiores desafios. Cultivar a motivação e dar continuidade à pesquisa mesmo em contexto tão adverso foi uma das primeiras coisas que ouvi de Argelina, minha orientadora, ainda no início disso tudo, quando achávamos que esse período seria mais breve do que está sendo e guardo esse conselho com carinho. Passo agora aos agradecimentos.

Aos meus pais, Adalberto e Maria Helena, que me acompanham e comemoram meus passos com alegria, sou grata por sempre terem incentivado meus estudos e estarem ao meu lado em todos os momentos. À minha irmã Cecília, por dividir cada etapa da vida e ser exemplo de companheirismo e dedicação. À minha família, pelo interesse genuíno pelas minhas conquistas e pelos votos de que eu conquiste o que almejar. Ao Pedro, por partilhar a vida.

À Argelina, agradeço as leituras acuradas e generosas, principalmente dos esboços ainda confusos no início do trabalho, as sugestões e as conversas que me ensinaram muitíssimo. Agradeço sobretudo sua paciência, sua calma e por ter me ensinado que um trabalho acadêmico é feito em conjunto. À banca avaliadora composta pelas professoras Celina e Hellen, sou grata pela leitura e pelos comentários generosos que em muito contribuíram para que eu melhorasse o trabalho e vislumbrasse contribuições futuras.

Aos professores do IESP-UERJ, que se desdoblaram em diversas funções durante o período remoto, agradeço pelos ensinamentos e pela dedicação. Aos funcionários que compõem o Instituto e que o mantiveram funcionando mesmo nas condições possíveis, agradeço a resolutividade, o bom humor e os cafés que pudemos partilhar no meu ano de ingresso.

A todos os colegas de mestrado, pelas conversas nos intervalos, pela descontração e parceria. Agradeço, em especial, à Luana, com quem pude contar sempre e dividir as alegrias e as incertezas trazidas por 2020. Meu muito obrigada pela amizade criada desde o início do mestrado e por ter sido um exemplo de força. À Luisa, por sua amizade que me acompanha desde a graduação e por ser exemplo de coragem para mudar e correr atrás dos objetivos. Obrigada por estarem comigo!

Agradeço, por fim, à CAPES pela bolsa concedida no primeiro ano de mestrado e à Fundação Carlos Chagas de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro – FAPERJ pela bolsa concedida no segundo ano. O suporte financeiro dessas duas instituições foi imprescindível para minha manutenção no mestrado e sem ele a realização deste trabalho poderia não ter sido possível.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

Me desculpem as grandes perguntas pelas respostas pequenas.

*Wisława Szymborska*

## RESUMO

PEREIRA RIBEIRO LIMA, K. *Institucionalização e efetividade: a importância do desenho institucional dos conselhos para as políticas públicas*. 2021. 83f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2021.

Esta dissertação procura explorar alguns aspectos da institucionalização e efetividade dos conselhos nacionais de políticas públicas. Para tanto, foram selecionados quatro conselhos – o Conselho Nacional de Saúde (CNS), o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) e o Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH) – que tiveram diferentes trajetórias em termos das normas legais sobre sua constituição, dando lugar a diferentes desenhos institucionais e diferentes graus de institucionalização. A pergunta que norteia a pesquisa é: qual a importância do desenho institucional para a efetividade e a institucionalização de um conselho de políticas públicas? O argumento geral é que a institucionalização dos conselhos desempenha papel fundamental para sua efetividade e para sua atuação na gestão compartilhada de políticas, tendo o desenho institucional impacto tanto sobre o funcionamento dos conselhos, seu grau de institucionalização e, em consequência, a sua efetividade. Apesar de não ter sido possível verificar empiricamente esse argumento, foi feita uma revisão da literatura e uma discussão dos conceitos e dos diferentes fatores determinantes da institucionalização e efetividade dos conselhos e apresentadas algumas evidências que permitem fundamentar os argumentos desenvolvidos.

Palavras-chave: Conselhos nacionais. Institucionalização. Efetividade.



## ABSTRACT

PEREIRA RIBEIRO LIMA, K. *Institutionalization and effectiveness: the importance of the institutional design of the councils for public policies*. 2021. 83 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2021.

This dissertation seeks to explore some aspects of the institutionalization and effectiveness of national public policy councils. To this end, four Brazilian national councils were selected - the National Health Council, the National Council for Social Assistance, the National Council for Food and Nutrition Security and the National Human Rights Council - that have had different trajectories in terms of the legal rules on its constitution, giving rise to different institutional designs and different degrees of institutionalization. The question that guides the research is: what is the importance of institutional design for the effectiveness and institutionalization of a public policy council? The general argument is that the institutionalization of the councils plays a fundamental role for their effectiveness and for their performance in the shared management of policies, having the institutional design impact both on the functioning of the councils, their degree of institutionalization and, as a result, its effectiveness. Although it was not possible to empirically verify this argument, a review of the literature and a discussion of the concepts and the different determinants of the institutionalization and effectiveness of the councils were carried out, and some evidence was presented to support the arguments developed.

Keywords: National councils; Institutionalization; Effectiveness.

## LISTA DE TABELAS

|        |   |    |
|--------|---|----|
| Tabela | 1 - Normatização e abrangência dos conselhos . . . . .  | 70 |
| Tabela | 2 - Organização e funcionamento dos conselhos . . . . . | 72 |

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

|        |  |
|--------|--|
| CF     | Constituição Federal                                   |
| CNAS   | Conselho Nacional de Assistência Social                |
| CNDH   | Conselho Nacional de Direitos Humanos                  |
| CNS    | Conselho Nacional de Saúde                             |
| Consea | Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional |
| DHAA   | Direito Humano à Alimentação Adequada                  |
| IBGE   | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística        |
| Ipea   | Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada               |
| IPs    | Instituições Participativas                            |
| LOAS   | Lei Orgânica de Assistência Social                     |
| LOS    | Lei Orgânica de Saúde                                  |
| LOSAN  | Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional      |
| ONGs   | Organizações Não Governamentais                        |
| OPs    | Orçamentos Participativos                              |
| SAN    | Segurança Alimentar e Nutricional                      |
| SISAN  | Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional  |
| SUAS   | Sistema Único de Assistência Social                    |
| SUS    | Sistema Único de Saúde                                 |

## SUMÁRIO

|       |  |    |
|-------|--|----|
|       | <b>INTRODUÇÃO</b> .....  | 11 |
| 1     | <b>EFETIVIDADE DOS CONSELHOS: DESAFIOS CONCEITUAIS E METODOLÓGICOS</b> .....   | 14 |
| 1.1   | <b>Objetivo do capítulo</b> .....  | 14 |
| 1.2   | <b>Definindo efetividade</b> .....   | 14 |
| 1.3   | <b>Usos e concepções de participação</b> .....   | 18 |
| 1.4   | <b>Efetividade deliberativa</b> .....  | 21 |
| 1.5   | <b>Efetividade como influência nas políticas públicas</b> .....  | 25 |
| 1.6   | <b>Desafios metodológicos do estudo da efetividade</b> .....   | 28 |
| 2     | <b>DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL DOS CONSELHOS E PAPEL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS</b> .....  | 30 |
| 2.1   | <b>Objetivo do capítulo</b> .....  | 30 |
| 2.2   | <b>Legado institucional</b> .....  | 30 |
| 2.3   | <b>Normatização dos conselhos</b> .....  | 33 |
| 2.4   | <b>Capacidades estatais e relacionais</b> .....  | 38 |
| 2.5   | <b>Institucionalização</b> .....   | 42 |
| 2.5.1 | <u>Indicadores da institucionalização dos conselhos</u> .....  | 44 |
| 3     | <b>O LEGADO INSTITUCIONAL DE QUATRO CONSELHOS NACIONAIS</b> .....  | 48 |
| 3.1   | <b>Objetivo do capítulo</b> .....  | 48 |
| 3.2   | <b>Justificativa da seleção dos conselhos</b> .....  | 48 |
| 3.3   | <b>A Política Nacional de Saúde e o Conselho Nacional de Saúde</b> .....   | 50 |
| 3.4   | <b>A Política Nacional de Assistência Social e o Conselho Nacional de Assistência Social</b> .....                               | 53 |
| 3.5   | <b>A Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional</b> ..... | 56 |
| 3.6   | <b>O Programa Nacional de Direitos Humanos e o Conselho Nacional de Direitos Humanos</b> .....                                   | 63 |
| 3.7   | <b>Comparando os conselhos</b> .....   | 67 |
|       | <b>CONCLUSÃO</b> .....   | 76 |
|       | <b>REFERÊNCIAS</b> .....   | 78 |

## INTRODUÇÃO

Esta dissertação procura explorar alguns aspectos da institucionalização e efetividade dos conselhos de políticas públicas. Para tanto, foram selecionados quatro conselhos – o Conselho Nacional de Saúde (CNS), o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) e o Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH) – que tiveram diferentes trajetórias em termos das normas legais sobre sua constituição, dando lugar a diferentes desenhos institucionais e diferentes graus de institucionalização. O argumento é de que o desenho institucional tem impacto tanto sobre o funcionamento dos conselhos, seu grau de institucionalização e, em consequência, a sua efetividade. Apesar de não ter sido possível verificar empiricamente esse argumento, foi feita uma revisão da literatura e uma discussão dos conceitos e dos diferentes fatores determinantes da institucionalização e efetividade dos conselhos e apresentadas algumas evidências que permitem fundamentar os argumentos desenvolvidos.

A pergunta que norteia a pesquisa é: qual a importância do desenho institucional para a efetividade e a institucionalização de um conselho de políticas públicas? O argumento geral é que a institucionalização dos conselhos desempenha papel fundamental para sua efetividade e para sua atuação na gestão compartilhada de políticas.

Os conselhos, acompanhando as políticas, estão localizados nas diferentes áreas e setores onde atua o Estado. Cada política foi sendo conformada historicamente e o desenvolvimento dos conselhos foi desigual em cada uma das áreas de política analisadas. Embora os conselhos sejam relativamente recentes na institucionalidade brasileira, a diferença dos conselhos atuais para as experiências participativas anteriores consiste na sua incorporação institucional nas decisões governamentais. Além disso, as experiências anteriores concentravam-se na abertura de espaços de interlocução entre governo e organizações populares específicas e não em arenas capazes de integrar interesses de natureza coletiva ou difusa (Santos Junior; Azevedo; Ribeiro, 2004).

A multiplicação dos conselhos em diferentes áreas de políticas públicas não foi acompanhada do seu desempenho institucional e de sua influência nas políticas públicas. Apenas a existência de mecanismos formais que asseguram o direito da sociedade civil participar da definição das políticas públicas não seria, então, suficiente para garantir essa participação, conforme argumentavam alguns autores. Outros fatores considerados exógenos também foram apontados como fundamentais para o sucesso ou o fracasso dos mecanismos de participação social tais como a existência da sociedade civil organizada e o comprometimento com o projeto da democracia participativa por parte das autoridades políticas; tais fatores foram reunidos sob a ampla noção de “vontade política”. Dessa forma, os autores que naquele momento eram influenciados por essa noção defendiam que às autoridades políticas competiria a criação de um contexto favorável para a participação, atentando para a inclusão de grupos tradicionalmente excluídos e

incorporação de questões de justiça distributiva (Coelho, 2004; Coelho; Veríssimo, 2004).

Esta dissertação pretende organizar a literatura que trata dos efeitos das regras sobre o funcionamento dos conselhos e sistematizar os resultados encontrados pelos estudos sobre as diferenças institucionais, os diferentes desenhos dos conselhos e as implicações deles para as políticas públicas. O objetivo geral é definir o que a literatura chama de institucionalização da participação social, de efetividade dos conselhos de políticas e da capacidade estatal para implementá-las, considerados conceitos-chave para o estudo dos conselhos e das políticas públicas. Definidos esses conceitos, espera-se ser capaz de contribuir para a discussão sobre os efeitos da legislação existente no funcionamento, na institucionalização e na efetividade dos conselhos. Além desse fator, argumenta-se que o legado institucional da própria política e a capacidade estatal dos órgãos responsáveis pela sua formulação e implementação são importantes fatores determinantes para o funcionamento estável e o desempenho dos conselhos.

O principal aspecto dos conselhos a ser analisado é sua capacidade organizativa e para isso se entende a capacidade de decidir por meio das regras que regem o conselho. Esse entendimento é obtido a partir do conceito de capacidades estatais que reúne a capacidade do Estado de decidir, formular e implementar políticas públicas, porém adaptado ao estudo dos conselhos. Esta dissertação está interessada em ver qual a importância do desenho institucional para a efetividade de um conselho de políticas públicas a partir do debate em torno das questões procedimentais e das diferenças de organização envolvidas na construção institucional dos conselhos.

Duas são as justificativas para a presente pesquisa. A primeira, de cunho social e político, é fornecer mecanismos para entender o desigual papel da participação institucionalizada que está em curso no Brasil. Além dos incentivos ou desincentivos de governos específicos, expressos principalmente por aumento ou diminuição de recursos públicos destinados ao provimento de condições para a participação social, procura-se entender também como a trajetória da própria política pública a que se vinculam e as características do desenho institucional decorrentes da normatização de sua constituição têm impacto no desempenho dos conselhos.

A segunda justificativa, de natureza acadêmica, é contribuir para uma preocupação mais recente da literatura sobre participação por meio de conselhos em relação à efetividade deles enquanto instituições políticas participativas. Observa-se que esse campo de estudos está, conforme argumentado no Capítulo 1, em uma nova fase e, atualmente, pretende ser menos orientado por pressupostos normativos e mais orientado por evidências empíricas que permitam comparação e generalização. Se no início dos anos 2000, o debate em torno das questões procedimentais e das diferenças de organização envolvidas na construção institucional desses espaços participativos era visto como quase ausente (Coelho, 2004), é possível perceber que houve avanços em relação a este tópico na literatura nas últimas duas décadas. As regras e instituições passaram a assumir centralidade na literatura sobre participação e deliberação (Faria; Ribeiro, 2011). Assim, nota-se um deslocamento dos interesses da literatura que vai além das variáveis exógenas, tais como contexto político e social local e a vontade política, para variáveis

endógenas, como desenho institucional e institucionalização dos conselhos.

A dissertação está estruturada em três capítulos, além desta introdução e das considerações finais. No Capítulo 1, são discutidos os diferentes sentidos que a literatura sobre participação atribui à efetividade dos conselhos e das demais instituições participativas. Em uma primeira fase, a efetividade dos conselhos era avaliada a partir da sua própria existência e se argumentava que as instituições participativas representavam o mecanismo institucional por meio do qual se garantia o cumprimento do direito constitucional da participação, contribuindo assim para a consolidação da democracia. Na segunda fase, o foco recai para suas formas de funcionamento e para a natureza e a qualidade do debate e da deliberação que se travava no interior dessas instituições. A última fase tem como principal preocupação a efetividade dos resultados obtidos por meio das instituições participativas, ou seja, sua influência nas decisões sobre as políticas públicas.

No Capítulo 2, são abordados o legado institucional dos conselhos e sua normatização, compreendida como o conjunto de normas legais que definem suas atribuições, suas estruturas organizacionais e o seu funcionamento regular e duradouro. O argumento é de que essas normas afetam o grau de institucionalização, ou seja, sua contribuição para o desenvolvimento de capacidades estatais e relacionais do Estado e, dessa forma, para aumentar sua influência nas políticas públicas em suas áreas de atuação. Em relação às capacidades estatais, são revistos os trabalhos que deram início ao estudo desse tema, argumentando que os conselhos contribuem para aumentar as capacidades estatais e relacionais do Estado.

O Capítulo 3 se dedica a traçar a trajetória de cada uma das políticas nacionais aqui selecionadas e realizar uma comparação das diferenças entre as regras de seus respectivos conselhos nacionais. Esse capítulo pretende apresentar algumas evidências do impacto do legado institucional das próprias políticas da área e o desenho institucional de cada um dos conselhos – com maior foco na sua obrigatoriedade ou não e de suas funções deliberativa e consultiva. O argumento é que esses fatores determinam a própria atuação dos conselhos e os resultados obtidos.

Ressalta-se, porém, que esta dissertação não é um trabalho empírico e que a comparação entre os conselhos analisados não possui intuito de aferir seu grau de institucionalização e sua efetividade na formulação e fiscalização das políticas sociais. Pretende-se apenas apresentar alguns indicadores de institucionalização e sua importância no grau de efetividade dos conselhos, sem com isso generalizar os achados para parte ou todos os conselhos nacionais existentes e ativos. Apesar disso, argumentou-se neste trabalho que quanto mais institucionalizadas forem as instituições participativas, mais chances elas têm de influenciar as políticas, mostrando assim o papel que podem ter para o desenvolvimento e o aperfeiçoamento das políticas públicas.

# 1 EFETIVIDADE DOS CONSELHOS: DESAFIOS CONCEITUAIS E METODOLÓGICOS

## 1.1 Objetivo do capítulo

Neste capítulo, será discutido como a literatura compreende a efetividade dos conselhos levando-se em consideração que se convencionou abordar os conselhos como parte das Instituições Participativas (IPs), conceito cunhado por Avritzer em *Instituições participativas e desenho institucional* (2008) e adotado por grande parte dos autores. Conselhos, quer sejam considerados órgãos ou instituições, têm sido abordados pelo conceito de IP principalmente a partir das produções do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Tais produções constituem vasto arcabouço sobre participação institucionalizada no Brasil e tornaram o conceito mais abrangente, o que favoreceu a possibilidade de analisar mais de uma IP simultaneamente (Gurza Lavallo et al., 2016, p. 618).

Em virtude disso, serão levadas em conta as diferentes etapas pelas quais passaram os conselhos ao longo de seu processo de institucionalização e de diferentes períodos da literatura nas análises de seu desenvolvimento. Primeiro, será abordado como na época da criação da maioria dos conselhos a efetividade era avaliada pela sua própria criação, sendo sua existência um indicador de avanço da participação. Nesse primeiro momento, argumentava-se então que os conselhos recém criados representavam um mecanismo institucional por meio do qual se garantia o cumprimento do direito constitucional da participação, contribuindo para a consolidação da democracia.

Em um segundo momento, aproximadamente uma década após a criação da maior parte dos conselhos, os estudiosos dos conselhos foram então se voltando para suas formas de funcionamento e para a natureza do debate que se travava no seu interior. Dessa forma, a investigação passará para a qualidade da deliberação nos conselhos, que se sobressai como uma questão importante nesse período, incorporando aspectos da democracia deliberativa. Já a década de 2010, e especificamente a publicação do livro *Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: estratégias de avaliação* organizado por Roberto Pires em 2011, marca uma nova etapa para esse campo constituindo o terceiro e atual momento das pesquisas. Por isso, também será analisada a crescente preocupação com a efetividade dos resultados a que chegam os conselhos que, posteriormente, serão foco desta dissertação, além de dificuldades metodológicas de analisá-los.

## 1.2 Definindo efetividade

Trabalhos recentes têm buscado entender qual a efetividade das instituições participativas (Pires; Vaz, 2011). Enquanto alguns autores vão focar na efetividade deliberativa, partindo



do princípio que o conselho exerce a sua função a partir da deliberação, outros têm como foco o papel dos conselhos para a formulação e a implementação das políticas. Novos estudos, porém, sugerem que instituições participativas mais organizadas institucionalmente produzem melhores resultados em relação à deliberação ocorrida nesses espaços e à influência nas políticas públicas. Os resultados são pensados enquanto possibilidades de influência nas áreas de políticas sobre as quais eles atuam (Pogrebinschi; Santos, 2011); se a atuação dos conselhos, bem como de outras instituições participativas (Avritzer, 2008; 2009), pode ser relacionada com melhores índices socioeconômicos (Pires; Vaz, 2011) e com a melhor provisão de políticas de bem-estar social (Guicheney, 2019).

Assim, para se avaliar a efetividade das instituições participativas seria necessário demonstrar que as deliberações ocorridas no seu âmbito atingem resultados tangíveis tais como: projetos de lei com conteúdo próximo ou semelhante ao debatido e deliberado em instituições participativas; aumento do acesso às respectivas políticas; aumento do engajamento político e social nesses espaços, entre outros. A concepção da ideia de efetividade vai depender se os conselhos estão sendo analisados como órgãos de fiscalização ou como instituições por meio das quais ocorre a partilha de poder, como define Avritzer (2008). Ao serem entendidos como órgãos de fiscalização, o estudo dos conselhos baseia-se em noções como controle social e *accountability*. Por outro lado, ao focarem na partilha de poder, os estudos incluem como critérios a vocalização de demandas e sua influência no processo decisório, de modo a verificar se são ou não aceitas as resoluções dos conselhos e das conferências, por exemplo.

Em decorrência disso, é possível identificar três momentos distintos na literatura em que se observa o debate em torno da efetividade. Em um primeiro momento, a efetividade era pensada normativamente e vinculada ao aspecto democrático e da ampliação da inclusão de novos atores nos processos decisórios, sobretudo a inclusão dos grupos sociais mais distantes dos processos de decisão. Assim, nesse momento, a efetividade pode ser observada ou não em relação ao momento anterior ao das tomadas de decisões. A preocupação central é a existência ou não de conselhos e de outras instituições participativas, como conferências de políticas, que eram relacionados à maior democratização, uma vez que permitem a participação da sociedade nas decisões públicas.

A participação institucionalizada tem que ter sentido e finalidade, o que implica que os participantes possuem razões para escolherem essa forma de participação e que ela lhes é útil em algum aspecto. Gurza Lavalle (2011) lembra, porém, que ao se ponderar o valor da participação pela sua utilidade, isso equivale a desvalorizá-la ou torná-la secundária em relação ao efeito almejado (p. 33). Ainda assim, existem custos para essa participação (Szwako, 2012). Os custos de participação dificilmente são reduzidos apenas com a implementação de instituições participativas, pois “os cidadãos mais pobres permanecem excluídos desses espaços e sem recursos suficientes para articular suas demandas, ao passo que os custos de participação continuam menores para aqueles que dispõem de mais recursos” (Coelho, 2007, p. 79). Decerto, há uma estreita relação entre a participação e a expectativa de que seus efeitos sejam “equali-

zadores, inclusivos e redistributivos” (Szwako, 2012, p. 21), tal a perspectiva dos atores sociais envolvidos em sua defesa.

Nas décadas de 1980 e 1990, a produção acadêmica brasileira sobre participação divergia em relação aos incentivos existentes para que os movimentos sociais investissem na participação institucionalizada dentro dos novos espaços constitucionalmente garantidos. Isso porque a participação “fora” desses espaços pode ser considerada autônoma, ao passo que a participação “dentro” dos conselhos era, geralmente, considerada condicionada ao Estado. Os estudos sobre movimentos sociais, à época, tendiam a enxergar a entrada e a participação sistemáticas desses movimentos em instâncias estatais híbridas (compostas pelo Estado e pela sociedade) pela ótica da cooptação. Esses movimentos eram pensados, de início, no registro da contestação e da reivindicação e, portanto, a institucionalização de suas demandas a partir de 1988 significou uma mudança no contexto democrático brasileiro em relação ao período político e social autoritário anterior.

Em um segundo momento, a efetividade é analisada quanto à sua capacidade deliberativa. Nesse sentido, a efetividade é medida em relação ao momento em que as instituições participativas estão em funcionamento, tendo como foco o “durante”: as tomadas de decisão, a dimensão argumentativa, a produção de consenso ou dissenso. Em se tratando dos teóricos da deliberação, a ênfase parece estar no processo deliberativo e não nos resultados alcançados por meio dele (Mendes, 2010). Dessa forma, a conjugação dos interesses do processo deliberativo, para alguns, e do processo decisório, para outros, não abarca os resultados a que chegam as instituições participativas.

Críticas direcionadas ao processo deliberativo perpassam dois aspectos principais sendo o primeiro o de que a deliberação não garante por si só nem o direcionamento das posições debatidas nas esferas públicas nem a efetividade das mesmas. A tradução das posições em ações “concretas”, entendidas aqui como políticas, teria, então, menos importância segundo os postulados de autores como Jürgen Habermas e Joshua Cohen que retomam o aspecto argumentativo e se concentram mais na legitimidade das posições a partir do consenso. Ainda que o consenso não seja o único objetivo a ser perseguido por esses espaços, a deliberação pública, para esses autores, tem como finalidade, portanto, o entendimento e a legitimação.

Outro aspecto identificado nas críticas consiste na constante recusa à possibilidade da existência de uma esfera pública convocada pelo próprio Estado. Para Habermas (1995), haveria uma diferença estrutural entre os poderes comunicativos, que surgem da comunicação política na forma de opiniões discursivamente formadas, e os administrativos, derivados do aparato estatal (p. 43). Assim, o caráter autêntico da deliberação era condicionado à não institucionalização da esfera pública; o que constitui entrave às formas de interação Estado-sociedade identificadas como híbridas.

Estudos que têm como foco esse segundo momento da efetividade costumemente se relacionam a análises do perfil dos participantes das instituições participativas. Com isso, esses estudos também estão interessados em averiguar se foram estabelecidas condições mínimas

para todos os participantes compreenderem os objetivos da deliberação e argumentarem em condições de equidade.

O terceiro momento busca empregar meios de verificar a existência ou não de efetividade dos resultados a que essas instituições chegam, focando no momento posterior à deliberação. Os resultados são diversos e podem ser associados à formulação e à implementação das políticas, apoio ou sustentação de posições contrárias a decisões tomadas pelo governo e/ou influência política.

Há, no entanto, a dificuldade de averiguar relações de causalidade entre as instituições participativas e os resultados de uma política. Procedimentos recentemente adotados que visam contornar o problema da causalidade têm como base o aumento das amostras analisadas e a utilização de modelos econométricos. Esses procedimentos “aprimoram a relação de causalidade entre a existência das instituições participativas e o efeito nos indicadores de resultado em questão” (Ramalho, 2019, p. 14). Porém, existe ainda o problema da seleção dos indicadores que são utilizados para medir os resultados dos conselhos, pois eles podem não refletir exatamente um efeito derivado da atuação deles.

Indicadores comumente utilizados por esses trabalhos estão relacionados à oferta e ao acesso de serviços públicos e pode-se citar o aumento do número de equipamentos públicos responsáveis por uma política, como hospitais e postos de unidade de saúde básica, escolas, equipamentos culturais; o acesso de grupos específicos aos serviços ou das políticas para grupos específicos; aumento dos recursos gastos com a implementação de uma política; indicadores socioeconômicos. Contudo, vale ressaltar que o estabelecimento da relação de causalidade entre as deliberações e recomendações dos conselhos e tais indicadores ainda é discutido pela literatura recente. E em que medida os conselhos podem ser considerados corresponsáveis por tais indicadores devido a sua atuação junto ao poder Executivo parece ser o *locus* de discussão recente.

A dificuldade de analisar a efetividade dos conselhos parece residir tanto na definição, quanto na falta dela e nas diversas opções metodológicas, o que dificulta a sistematização dos achados de pesquisas anteriores. Pesquisas sobre esse tema são na maior parte das vezes observacionais e isso dificulta a sua análise de maneira comparativa ou sistematizada. Essa afirmação tem como base o fato de que “há poucas pesquisas consistentes sobre a comprovação empírica da efetividade das instituições participativas” (Ramalho, 2019, p. 14). Assim, apesar da vasta produção acadêmica sobre participação, “continuamos com pouca evidência que demonstre sistematicamente como os conselhos e as conferências afetam o resultado das políticas públicas” (Wampler, 2011, p. 46).

Entendendo que os problemas metodológicos começam no nível de definição (Coppedge; Gerring, 2011), uma das formas de contornar a dificuldade de cunho metodológico é tentar definir conceitualmente o que se está chamando de efetividade. Para tanto, serão analisadas, nas seções a seguir, como a efetividade é definida por algumas correntes teóricas e autores. A partir da identificação desse debate na literatura, optou-se por separar a discussão

sobre a efetividade levando em consideração três diferentes concepções: a primeira, vinculada à teoria democrática participacionista, estabelece como premissa que o aumento da participação aumenta o grau ou a qualidade da democracia; a segunda, vinculada à teoria democrática deliberacionista, estabelece como premissa que as instituições participativas de fato deliberam sobre as políticas e suas questões internas e analisa os “momentos deliberativos”, entendendo que são nesses momentos que as instituições são efetivas; a terceira tem como foco a análise dos resultados das ações dos conselhos, associando-os ao aumento da provisão de políticas de bem-estar social.

### **1.3 Usos e concepções de participação**

A existência de diversos sentidos de participação implica em dificuldades de verificar seus possíveis efeitos. Gurza Lavalle (2011) chama atenção para a carga normativa que, em sua visão, prejudicou a compreensão da atual concepção de participação, tanto a consagrada constitucionalmente como a que efetivamente ocorre. Não se busca realizar aqui uma distinção conceitual entre a dimensão política e a dimensão social pelas quais a participação tem sido analisada, de modo geral, separadamente, entendendo que o que se está analisando é antes o efeito da participação.

Sabe-se, porém, que a expressão “participação política” é mais utilizada para se referir ao engajamento nas atividades políticas partidárias e eleitorais, notadamente o comparecimento eleitoral e o voto. Já a “participação social” é mais comumente associada à ideia de que “[este] canal organizacional abrange as atividades que se dão no espaço não institucionalizado da política” (Avelar, 2004, p. 226). Embora seja frequente pressupor que a participação social não é institucionalizada, este trabalho argumenta exatamente que conselhos são espaços institucionalizados e que o que varia então é seu nível de institucionalização a depender da área da política do conselho.

Para realizar uma aproximação dos dois termos, entende-se que ambas as formas de participação, tanto a participação entendida como política quanto a participação entendida como social, buscam influenciar a política chamando a atenção da sociedade e dos políticos para os temas que estão no cerne da organização política, seja por meio dos canais institucionalizados ou não. Ainda que atividades que ocorrem fora das instituições políticas sejam mais comumente identificadas pelo rótulo de participação social, esta dissertação se concentra na inter-relação constitutiva entre a participação da sociedade nos conselhos e a influência dessa participação nas instituições políticas e nas políticas públicas.

As teorias que buscam explicar por quais razões os indivíduos participam ou deixam de participar perpassam diversos aspectos dos indivíduos - tais como gênero, raça, idade -, visto que tanto suas características pessoais quanto as características de sua macro e microrregião podem influenciar a participação e a forma como os diferentes grupos participam. Os mode-

los teóricos foram configurados a partir dessas diferenças. Tendo como base as premissas de que quanto mais “centrais” são as posições sociais ocupadas pelos indivíduos, mais eles participam, o modelo da centralidade evidencia o papel que a desigualdade econômica e social possui na participação dos indivíduos. A consciência de classe é outro modelo explicativo e se concentra no papel pedagógico desenvolvido pelos partidos políticos e organizações como sindicatos, tendo relação com a ideia de que “recursos organizacionais são diferenciais ao longo das classes” (Boschi, 1982, p. 111).

Esses modelos se assemelham ao modelo do reconhecimento que tem como base a relação de identidade que os indivíduos travam com os grupos dos quais participam. Este tem como um dos principais expoentes Axel Honneth, da chamada Escola de Frankfurt, que influenciou tanto filósofos como sociólogos. Convém ressaltar que a participação ou o engajamento em movimentos sociais e organizações semelhantes se diferencia da participação *ad hoc* que é identificada como a participação em passeatas, manifestações e atividades pontuais (Avelar, 2004).

O modelo encontrado primeiramente em Mancur Olson (1965) tem como base a premissa da racionalidade dos indivíduos e o cálculo dos benefícios da participação em relação aos seus custos. Para esse autor, a finalidade da participação é permitir que membros de um grupo alcancem seus objetivos individuais mediante estratégias de ação coletiva que favoreçam o alcance dos objetivos comuns ao grupo, gerando benefícios coletivos que superam os custos da participação. Esse modelo permite a análise da atuação de grupos de interesse e constituiu um marco para a teoria democrática de Schumpeter (1942; 1947). No entanto, tanto Olson quanto Schumpeter são criticados por teóricos da democracia participativa e da democracia deliberativa devido ao enfoque, segundo eles “utilitarista”, que os dois autores dão à participação e por utilizarem uma abordagem baseada em princípios econômicos.

Apesar de identificar o uso expressivo do termo “participação”, no final dos anos 1960, por parte de movimentos sociais em muitos países, Carole Pateman (1992) considera que a reivindicação dos movimentos não encontrou eco na produção de teóricos da democracia de sua época. Para ela, esses autores tinham como principal argumento o aspecto totalitário que a participação poderia trazer à democracia. A participação desempenharia, para Pateman, um papel pedagógico e teria, então, a função de educar para a democracia. Dessa forma, seria por meio da participação e da cidadania ativas que os cidadãos seriam capazes de adquirir sua emancipação política (Teixeira, 2002). Entende-se, então, que a participação para teóricos participacionistas, assim como Pateman, possui uma característica “pedagógica” e tem como efeito o aprendizado democrático e como finalidade alcançar a emancipação política.

A participação é analisada por alguns autores primordialmente a partir do voto, sendo este o principal instrumento pelo qual se escolhem os representantes que são os responsáveis por tomarem as decisões políticas (Sartori, 1962; Dahl, 1971). Convencionou-se associar essa visão a noções tidas como minimalistas ou procedimentais de democracia (Przeworski et al., 1996; 2000) devido a sua aplicação em pesquisas empíricas. Contudo, alguns autores apontam

que essas noções de democracia não são totalmente incompatíveis com os ideais participativos (Pogrebinski; Samuels, 2014).

Uma vez introduzida por Dahl a ideia de responsividade, foram operadas transformações por meio desta no conceito de democracia, que passa a ser vista como resultado da agregação das preferências dos eleitores em relação à formulação de políticas (Przeworski, 2010). Essas transformações teriam aberto caminho para concepções mais amplas de participação nas decisões coletivas, a partir de críticas de autores participacionistas, e para a possibilidade de combinar instrumentos de participação direta dos cidadãos com dinâmicas democráticas contemporâneas (Ventura, 2013).

No contexto brasileiro, o debate teórico sobre participação é associado ao debate sobre democracia como recurso discursivo e prático que baseou a atuação de grupos e organizações sociais e políticas no período de oposição à ditadura militar (1964-1985). Esses grupos defendiam que somente por meio da denominada “participação popular” alcançariam a democracia e propunham não separar a sociedade civil e a sociedade política, entendendo que uma constitui a outra por meio da participação (Dagnino; Olvera; Panfichi, 2006).

Foi, então, por meio do repertório da participação e da democracia que se passou a defender que a sociedade fosse incluída nas decisões políticas por meio de espaços garantidos por lei para que se pudesse conferir legitimidade às ações públicas e garantir o controle social do Estado, colaborando para a chamada consolidação democrática. Durante o período constituinte (1987-1988), os movimentos sociais e grupos organizados constituíram importantes grupos de *advocacy* o que permitiu que a participação fosse incorporada à Carta Magna como meio de conferir legitimidade e sustentação às ações públicas, em especial, as políticas sociais.

Nesse sentido, a participação “perde” o caráter “popular” e passa a ser denominada “participação cidadã”, permitindo que, além da democracia, o debate sobre participação fosse associado à cidadania e à garantia de novos direitos sociais e políticos. Então, na visão da sociedade civil organizada, as instituições participativas que, em um primeiro momento, garantiriam maior democracia, passam a ser o sustentáculo de parte das políticas e da cidadania brasileira a partir da inclusão da participação na Constituição de 1988. Ainda que a participação possa vir a assumir diversos sentidos, os autores parecem utilizar participação no mesmo sentido de inclusão ou pelo menos tomam os dois conceitos como semelhantes.

No que concerne a este trabalho, portanto, reconhece-se que discussões geradas no âmbito da vertente participacionista de democracia influenciaram a noção de efetividade das instituições participativas no que tange a sua capacidade de produzir aumento da inclusão social e política pela via da participação. O estudo realizado por Coelho (2013) mostra que, quando o nível de engajamento social de uma região é baixo, a inclusão de atores antes distantes dos processos decisórios resulta no aumento da deliberação e da inovação das políticas. Já quando o engajamento é alto, a inclusão de mais atores no processo decisório resulta em maiores incentivos para a negociação entre os segmentos da sociedade e dos setores público e privado.

Coelho (2013) conclui que a importância da mobilização social de uma determinada

localidade se dá de forma que quanto maior o nível de associativismo, mais conflituoso é o processo de deliberação, então os grupos sociais se vêm na posição de maior barganha e negociação. Enquanto isso, em locais com baixo nível de associativismo, a deliberação sobre processos internos e o espaço para inovações é maior. De toda forma, as conclusões da autora sugerem que o envolvimento de diferentes grupos sociais nessas instâncias contribui para o aumento de sua efetividade.

#### **1.4 Efetividade deliberativa**

A discussão da vertente deliberativa de democracia se localiza em torno de dois aspectos principais: o aspecto decisório e o aspecto argumentativo da deliberação. Os caminhos que tornaram o aspecto decisório a dimensão privilegiada por muitos autores da corrente democrática são identificados desde os escritos de Rousseau e do conceito de vontade geral. A prerrogativa do aspecto “decisionístico” em detrimento do argumentativo da deliberação também é encontrado em Weber. Segundo Leonardo Avritzer (2000), Weber (1919) é o responsável por uma corrente que considera a complexidade administrativa e a participação com base na argumentação contraditórias. Dessa forma, Avritzer pontua que, para Weber, as formas complexas de administração podem prescindir de elementos participativos e argumentativos e que as informações da burocracia não precisam ser públicas nem partilhadas com outros atores.

Na outra margem estariam autores como John Rawls, Jürgen Habermas e Joshua Cohen que retomam o aspecto argumentativo e o uso do conceito de deliberação de forma alternativa à de Weber (Avritzer, 2000). Cohen (1989) defende que a democracia deliberativa se realiza a partir da justificação dos termos e das condições da associação por meio do debate público entre cidadãos iguais (p. 21). A argumentação é peça fundamental para a democracia deliberativa e é entendida como o “processo que, para além da expressão da vontade geral, também se funda na troca pública de razões, na justificação recíproca e na tomada de decisões” (Ferreira, 2012, p. 94).

Habermas é, de modo geral, apontado como o autor cuja contribuição reverberou de maneira mais intensa na forma de entendimento sobre como se constroem os discursos e as arenas deliberativas ao organizar uma teoria baseada na comunicação dos atores. Seu mérito está em retomar o aspecto argumentativo do conceito de democracia, conferindo centralidade ao debate e à deliberação públicos com foco na ação comunicativa exercida pelos atores nas esferas públicas.

Entretanto, críticas direcionadas a Habermas e ao seu conceito de ação comunicativa perpassam dois aspectos principais, sendo o primeiro o de que a deliberação não garante por si só nem o direcionamento das posições debatidas nas esferas públicas nem a efetividade das mesmas. A tradução das posições em ações “concretas”, entendidas aqui como políticas, teria, então, menos importância segundo os postulados do autor, que se concentra mais na legítimi-

dade das posições a partir do consenso. Ainda que o consenso não seja o único objetivo a ser perseguido por esses espaços, a deliberação pública tem como finalidade o entendimento e a legitimação.

Outro aspecto identificado nas críticas a Habermas consiste em sua recusa à possibilidade da existência de uma esfera pública convocada pelo próprio Estado. Para ele, “estabelece-se uma diferença estrutural entre o poder comunicativo, que surge da comunicação política na forma de opiniões majoritárias discursivamente formadas, e o poder administrativo, próprios do aparato estatal” (Habermas, 1995, p. 43). Assim, o caráter autêntico da deliberação era condicionado à não institucionalização da esfera pública; o que constitui entrave às formas de interação Estado-sociedade identificadas como híbridas.

A deliberação democrática, visão mais “parcimoniosa” (Faria, 2012) do que o ideal de democracia deliberativa, influenciou o debate e a produção sobre democracia no Brasil e encontrou seu lugar no estudo das instituições participativas de forma que constitui a base teórica de grande parte dessas análises. Tal teoria foi e continua sendo utilizada para “aferir empiricamente em que medida espaços e instituições diferentes atuam de forma mais ou menos deliberativa” (Faria, 2012, p. 69). Nesse sentido, ao ser apropriada para o contexto brasileiro, os conselhos e demais instituições participativas foram elencados como objetos privilegiados da teoria deliberativa por ser possível verificar “na prática” a operacionalização de princípios colocados por essa teoria.

Algumas questões práticas, no entanto, foram sendo postas de lado com o tempo, como é o caso da necessidade de produção de entendimento ou consenso, uma vez que se reconheceu a fragilidade de alguns de seus pressupostos. Um pressuposto seria o de que paixões políticas deveriam ser isoladas do processo deliberativo nesses espaços. Isolar as paixões, em um primeiro sentido, pode ser interpretado como o afastamento de questões e temas os quais os vínculos políticos dos participantes possam influenciar ou constranger a deliberação; o que, no entanto, seria uma tentativa inócua, uma vez que não existe neutralidade nessas arenas. Em um segundo sentido, seria optar por não incluir em uma mesma arena os setores responsáveis e os setores interessados por uma determinada área pressupondo que eles não entrariam em acordo e haveria conflitos intransponíveis entre os grupos que possuem interesses distintos.

Em relação à produção de entendimento ou consenso, como posto ao final da subseção anterior, “Coelho (2013) discorda da noção de que arenas deliberativas devem ser isoladas de paixões políticas e sugere que a participação de atores sociais mobilizados contribui para o aumento da efetividade desses fóruns” (Lima-Silva; Abreu; Leblanc, 2020, p. 324). Assim, depreende-se deste ponto como defendido por Coelho de que forma o debate teórico orientou empiricamente a definição dos formatos atuais dos conselhos, por exemplo. Tais espaços não “isolam as paixões” e seus participantes compreendem desde os beneficiários da política e os representantes da sociedade civil até os prestadores de serviços privados, as entidades sem fins lucrativos e os setores públicos relacionados.

Conselhos são reconhecidos como instituições que enfatizam a deliberação como meio



de alcançar decisões (Cunha, 2010). Por deliberação se entende a discussão pública entre os membros dos conselhos que têm como intuito influir nas políticas públicas seja em sua fase de formulação, de implementação ou na fiscalização junto à esfera governamental executora, município, estado ou governo federal, na figura de seus ministérios ou secretarias.

Quando a deliberação é vista da perspectiva da discussão pública, as pesquisas geralmente analisam o conteúdo das atas dos conselhos que são registros das reuniões e que contêm as falas, os votos e suas justificativas e demais manifestações dos participantes dos conselhos, que podem ser usados para avaliar a natureza da deliberação. Já quando a deliberação é analisada pelo seu produto, ou seja, as decisões do conselho, as análises têm como base os instrumentos utilizados pelos conselhos por meio dos quais é expressa sua “ação”. Esses instrumentos podem ser resoluções, recomendações, moções e notas com os mais variados conteúdos, como notas de esclarecimento, de endosso ou de repúdio, por exemplo. As moções, as recomendações e as notas geralmente são divulgadas em relação a algum posicionamento ou ação das secretarias ou ministérios. Já as resoluções são atos normativos que costumam se dirigir às políticas e aos processos internos como as eleições para conselheiros.

A efetividade deliberativa pode ser definida como “(...) a capacidade efetiva dessas instituições influenciarem, controlarem e decidirem sobre determinada política pública (...)” (Cunha, 2010, p. 98). A efetividade é, para Cunha (2010), composta pela institucionalização de procedimentos e pelos resultados do processo deliberativo e se expressa “na institucionalização dos procedimentos, na pluralidade da composição, na deliberação pública e inclusiva, na proposição de novos temas, na decisão sobre as ações públicas e no controle sobre essas ações” (Cunha, 2010, p. 6). Essa autora também diferencia a efetividade dos conselhos a partir dos aspectos deliberativo e redistributivo (Cunha, 2010). O aspecto redistributivo pode se aproximar tanto do que foi discutido aqui como efetividade da participação - a partir do entendimento que grupos antes excluídos podem participar das decisões públicas por meio dos conselhos - como também se relacionar com a redistribuição da oferta e do acesso às políticas públicas.

As deliberações são entendidas como decisões e como controle sobre as políticas e entre os temas mais diretamente abordados a partir dessa perspectiva estão como ocorre a deliberação, questão conflito-consenso, assimetrias entre os participantes, entre outros. Autores argumentam que a efetividade dos conselhos está relacionada à função deliberativa e deriva da constatação de que de fato se delibera nos conselhos e nas demais IPs. Divergências existem, então, a respeito de como essa função é exercida e, portanto, se é efetiva ou não. Contudo, parece haver um consenso em relação ao fato de que se delibera nas IPs.

Com relação a se essas deliberações são efetivas ou não, aqueles que discordam da efetividade delas apontam inúmeros aspectos conflitantes entre os objetivos e as funções estipuladas dos conselhos e os resultados a que chegam. Um ponto interessante é levantado por Almeida e Tatagiba (2012) que chamam atenção para os conflitos de prerrogativas que circundam os conselhos. Um exemplo dado por elas ocorre quando o conselho estabelece regras para uma entidade receber recursos públicos ou ser credenciada como prestadora de serviço e uma emenda

parlamentar estipula que outras entidades serão beneficiárias mesmo estas não constando entre as deliberadas pelo conselho. Ocorre, neste exemplo, que o conselho e o Executivo municipal devem estipular novos critérios para abarcar as decisões das emendas parlamentares, que acabam desconsiderando os estipulados anteriormente no âmbito dos conselhos ou preterindo esses espaços em relação a sua capacidade decisória.

A relação entre conselhos e poderes políticos democraticamente instituídos, obviamente, não é concorrencial, mas, para as autoras, o preterimento da atuação dos conselhos deriva da sua baixa capacidade para incidir nas correlações de força que conformam o jogo político em suas áreas específicas (Almeida; Tatagiba, 2012, p. 71). Assim, ao não investirem no fortalecimento das relações externas, os conselhos acabaram focando sobretudo na sua dinâmica interna. Isso seria, na visão delas e de outros autores, um desvio da função dos conselhos que, em vez de incluir lutas políticas, passam a reproduzir e desempenhar funções encaradas como burocráticas. Essa “frágil ancoragem institucional e societária” logo seria responsável pelo baixo poder relativo dos conselhos (Almeida; Tatagiba, 2012, p. 71).

Nesse sentido, porém divergindo dos argumentos favoráveis à efetividade das deliberações, alguns estudos de casos realizados em conselhos municipais distintos mostram que a efetividade das deliberações no nível municipal não ocorre ou possui maiores entraves do que nos demais níveis (Menezes, 2010; Tatagiba, 2002). Isto é, apesar de haver debate e seus membros chegarem a um eventual acordo em relação a algum tópico (o que já é considerado efetividade deliberativa por alguns autores), o que é decidido não é implementado pelas secretarias municipais relacionadas às políticas. É apontado então que essas instituições e suas deliberações muitas vezes não são acatadas porque não são consideradas relevantes pelos executivos municipais que as enxergam apenas como requisito a ser cumprido para o recebimento de recursos federais.

O descompasso, segundo Cunha (2010), entre o direito instituído quanto à deliberação acerca da política e a efetiva capacidade dos conselhos em exercer esse direito mostra uma variação da efetividade entre os diversos conselhos em relação à sua institucionalização. Outras explicações apontam para a ocorrência de uma “institucionalização incompleta”, que acaba diminuindo a capacidade vinculante das deliberações produzidas nos conselhos (Tatagiba, 2002; Cunha, 2010). Isso deriva da opção tomada pelos conselhos de se “fecharem” em suas questões internas ao invés de garantir legitimidade perante a opinião pública e direcionar esforços para a construção de relações mais fortes como alternativas à postura do Executivo municipal. Essas alternativas podem ser a articulação com o Legislativo municipal, com o Ministério Público e com outras redes de mobilização social, de forma a aumentar a participação nesses espaços e a pressionar o cumprimento das resoluções por parte das instâncias responsáveis (Menezes, 2010).

Como já apontado por Carvalho (1995) em um dos primeiros estudos sobre conselhos de saúde no Brasil, o controle social, ou seja, o controle sobre as ações do Estado previsto na ordenação jurídica dos conselhos, parece sobressair em relação à capacidade deliberativa sobre

as políticas. Esse autor acredita que a capacidade de controle e de fiscalização das políticas é maior do que a capacidade de deliberação, de interferir diretamente na formulação ou de terem suas propostas de alterações acatadas pelos responsáveis pelas políticas (Cunha, 2010).

Nesse mesmo sentido, Almeida e Tatagiba (2012) concluem que “Mesmo que não tenham poder efetivo para decidir sobre a política pública, os conselhos têm poder de veto [decorrente da deliberação] sobre as decisões do governo, podendo paralisar obras, vetar convênios, suspender o repasse de recursos etc” (Almeida; Tatagiba, 2012, p. 73). Dessa forma, compreende-se que para esses autores os conselhos desempenham menos as funções deliberativas sobre as políticas e atuam mais como pontos de veto em relação aos atores responsáveis pela formulação e implementação das políticas.

### 1.5 Efetividade como influência nas políticas públicas

Como já foi dito, a efetividade como influência nas políticas significa a efetividade dos resultados da deliberação que ocorre nos conselhos e é pensada sob diversos prismas. Um deles leva em consideração que ao constituírem pontos de veto e serem por isso capazes de impactar diretamente o recebimento dos recursos e alterar as políticas públicas e sua implementação, estas já seriam formas de produzir efeito sobre o desenho das políticas. Desse ângulo, se considera que o controle social é, portanto, uma forma de manter a política de acordo com diretrizes estabelecidas e evitar que as políticas sejam desviadas dos objetivos acordados nos conselhos. Deve-se levar em conta, porém, que a opinião pública seria desvantajosa e haveria um custo político alto nos casos em que o conselho não aprovasse o orçamento da pasta, uma vez que a área da política deixaria de receber os recursos necessários à sua manutenção por determinação do conselho (Wampler, 2011).

Também se localizam sob esse ângulo os argumentos de que as funções cartoriais desempenhadas por alguns conselhos, principalmente os de políticas sociais que são responsáveis por credenciar entidades ou empresas, são formas de produzir efeitos nas políticas. O que está sendo proposto por esse prisma é a interpretação de que mesmo suas funções consideradas “burocráticas” pela literatura, que são geralmente as de credenciamento, são formas de ter poder de decisão e de exercer controle sobre a distribuição de recursos das políticas ao serem capazes de selecionar o perfil das entidades ou empresas que recebem esses recursos e implementam as políticas (Almeida; Tatagiba, 2012). Ainda que isso não implique necessariamente que o conselho participe da formulação das políticas, uma das formas de medir efetividade é ver em que medida as funções cartoriais garantem que as políticas sejam implementadas conforme o que foi deliberado nos conselhos, constituindo então mecanismos de *enforcement* de suas deliberações.

Entretanto, Wampler (2011) considera que a verificação dos impactos dos conselhos e das conferências nas políticas é mais difícil porque os impactos deles são mais difusos que os impactos dos orçamentos participativos, por exemplo, que se concentram na redistribuição de

recursos. Em sua comparação, os orçamentos participativos possuem mecanismos que estabelecem relações mais visíveis entre os votos nos projetos, a distribuição territorial dos recursos públicos, o quantitativo de recursos gastos e as políticas implementadas, havendo evidências que são capazes de produzir impactos na redistribuição (Wampler, 2007; 2010).

O aspecto contraditório entre as funções de formulação e de fiscalização das políticas, no caso dos conselhos, é ressaltado por Almeida e Tatagiba (2012) que enfocam as entidades ou empresas que compõem o conselho. Segundo as autoras, com a “terceirização” da implementação das políticas, existe a possibilidade de que entidades e empresas possam se beneficiar de alguma forma do fato de que, por serem membros dos conselhos, fiscalizam as políticas que elas mesmas implementam, gerando incentivo para particularismos, e no limite corrupção, visto que haveria conflito de interesses. Por isso, são encontrados na literatura argumentos que apontam que as funções de fiscalização e de formulação dos conselhos “competiriam”. Essa “competição” ocorreria na medida em que essas funções colocariam pressões contraditórias sobre os participantes da sociedade civil, devido à postura “diplomática” que eles devem assumir para que consigam participar ativamente da formulação das políticas sem que a fiscalização realizada por eles influencie negativamente na relação com os representantes governamentais.

Outro prisma é o da ampliação do alcance da deliberação dos conselhos e demais IPs para outras esferas e instituições políticas. Por um lado, como salientado anteriormente com base em Almeida e Tatagiba (2012), os conselhos teriam se concentrado demasiadamente em discussões internas, fato evidenciado pelos principais temas debatidos nas reuniões de acordo com as atas. Isso teria feito com que a articulação com outros poderes, esferas governamentais, e associações da sociedade civil e até com outros conselhos fosse preterida em detrimento das regulamentações do conselho, como a formulação dos regimentos internos.

Com relação a esse ponto, a pesquisa realizada por Thamy Pogrebinski e Fabiano Santos (2011) busca verificar se as deliberações de algumas conferências nacionais alcançam o Congresso Nacional demonstrando, assim, que essas instituições se articulam e que suas deliberações contribuem para o aumento da informação dos legisladores ao servirem de insumo para melhorar a qualidade da produção legislativa em determinada área. Os autores realizam um levantamento das conferências nacionais e “cruzam” com as propostas legislativas do mesmo período após aplicarem diversos filtros para verificar a pertinência temática do projeto legislativo relacionado às deliberações das conferências dentro de um período temporal próximo e posterior à conferência para que consigam inferir que a proposta legislativa foi influenciada pelas deliberações da conferência.

O que está em discussão é, então, a comprovação da existência de congruência entre as recomendações das conferências nacionais e dos projetos de lei selecionados por terem relação com as recomendações, o que mostra que, mais do que dizer que as instituições participativas podem influenciar as políticas, elas efetivamente alimentam a produção legislativa na medida em que informam os legisladores. Os autores concluem que “as conferências nacionais geram consequências que impactam na formação da agenda do Poder Legislativo” (Pogrebinski; San-

tos, 2011, p. 265), de forma que os impactos das conferências nacionais podem ser considerados informacionais e que a atividade legislativa utiliza as conferências nacionais como origem de proposições legais (idem, p. 269).

Por último, há uma vertente recente de estudos que procura entender se e em quais condições ocorre a produção de resultados positivos por parte das IPs, assim como entender quais resultados seriam esperados (Pires; Vaz, 2010). Esses estudos encontraram indícios da contribuição dos conselhos e outras IPs para o aumento da capacidade de implementação de políticas de bem-estar social por parte dos municípios e da melhora dos indicadores socioeconômicos como Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), diminuição da parcela da população em extrema pobreza, entre outros. Eles também buscam analisar os impactos das instituições participativas por meio de correlações entre a existência e a atuação delas com a melhora dos índices socioeconômicos e aumento da oferta de políticas de bem-estar.

Cortes (2011) defende “o entendimento de que a ação estatal que cria as IPs, abertos à participação da sociedade civil, produz lideranças sociais que são focos de informação sobre bens e serviços públicos e de difusão de confiança nas instituições públicas” e, por isso, os “níveis de acesso a serviços públicos [podem ser pensados] como um possível resultado da operação de IPs” (Cortes, 2011, p. 82). Em sua concepção, existe uma relação intrínseca entre a operação das IPs e o acesso aos serviços públicos, uma vez que os participantes são focos de informação e atuam como mecanismo para ampliar o acesso a bens e serviços públicos.

Isso demonstraria que é por meio da atuação dessas instituições que se manifesta a capacidade relacional do Estado. A dimensão relacional das capacidades estatais é contrastada com o foco na autonomia do Estado e, de acordo com Pires e Gomide (2016), teria sido ignorada pela literatura. Os autores sugerem que as capacidades estatais sejam relacionadas a partir de duas perspectivas, a técnico-administrativa (relativa à burocracia) e a político-relacional (relativa à inclusão de outros atores). “Enquanto a primeira dimensão pode ser associada às noções de eficiência e eficácia, a segunda está relacionada com as ideias de legitimidade, aprendizagem e inovação nas ações dos governos” (p. 127).

Pires e Gomide (2016) aproximam o conceito de capacidades estatais do conceito de governança e assumem que a relação entre o Estado, o setor privado e a sociedade civil, além da burocracia, são fundamentais para a efetividade do governo (p. 124). A governança suscitaria novos olhares para a capacidade de o Estado produzir políticas uma vez que seriam incorporados atores não estatais na formulação e implementação e surgiriam então questionamentos em torno da legitimidade de suas ações. No entanto, “a relação entre a ‘governança’ e ‘capacidades estatais’ é aberta e indeterminada” (Pires; Gomide, 2016, p. 126). Ainda assim, os autores identificam nos arranjos institucionais das políticas públicas uma chave para identificar e analisar as capacidades estatais (p. 126), esses arranjos incluiriam os conselhos e outras IPs e permitem analisar as capacidade estatais a partir do aspecto relacional do Estado com atores não estatais que compõem as IPs.

No mesmo sentido, Euzeneia Carlos (2017) chama atenção para o fato de que não apenas

o Estado condiciona as capacidades dos atores não estatais, como também estes condicionam as capacidades do Estado, mostrando semelhanças com a perspectiva relacional de Pires e Gomide (2016). A autora utiliza o conceito de “encaixes” (*fit*) para designar o acesso permanente dos atores não estatais às instituições, constituindo assim sua capacidade de influência. As capacidades relacionais do Estado são fundamentais para que demandas dos movimentos sociais e das organizações da sociedade civil sejam “ouvidas” e possam ser traduzidas em políticas. Capacidades estatais são entendidas por uma parte da literatura como “dimensão central na compreensão da institucionalização das demandas e interesses dos MSs [movimentos sociais] e OSCs [organizações da sociedade civil] vis-à-vis o Estado” (Gurza Lavalle et al., 2019, p. 25). Logo, essa parte da literatura tem como objetivo “examinar e entender os processos de institucionalização de interesses, valores e agendas sociais e de constituição de capacidades estatais como produto de interações socioestatais” (Gurza Lavalle et al., 2017, p. 5).

## 1.6 Desafios metodológicos do estudo da efetividade

“Pensar o problema da efetividade significa conseguir estabelecer algum tipo de comparabilidade sobre resultados produzidos por estas instituições” (Avritzer, 2011, p. 18). Com esta frase, Avritzer sintetiza uma das principais dificuldades enfrentadas pelos pesquisadores que analisam as IPs em conjunto, atentando para as diferenças dos resultados de cada uma delas. A principal dificuldade, contudo, parece ser a do estabelecimento de causalidade entre os resultados e as instituições das quais se originam, sejam elas analisadas em conjunto ou separadamente.

Wampler (2011) considera que o método que analisa os conselhos e as conferências e seus possíveis impactos na produção legislativa, como o empregado por Pogrebinski e Santos (2011), ou nas políticas governamentais, muitas vezes ignora que essa relação pode ser indireta. Assim como ele, Gurza Lavalle (2011) atenta para a causalidade remota (Elster, 1971) que muitas vezes é atribuída quando se analisam os impactos das IPs. A partir do conceito de causalidade remota primeiramente formulado por Elster (1971), Lavalle entende que “a relação entre causa e efeito é atravessada por espaço longo de tempo e/ou mediada por uma sucessão ou encadeamento longo de efeitos intermediários” (Gurza Lavalle, 2011, p. 41). Isso quer dizer que outros fatores podem influenciar o resultado obtido, não sendo possível, para ele, garantir que foi unicamente efeito da deliberação ocorrida nesses espaços.

Entre os fatores que influenciam as capacidades dos conselhos, podem ser consideradas variáveis exógenas: os partidos políticos - com foco para a hipótese afirmada ou rejeitada, dependendo do autor, de que o Partido dos Trabalhadores (PT) teria algum tipo de controle sobre as instituições participativas -; o nível de associativismo ou engajamento político e social local; indicadores de desenvolvimento econômico e social - com foco na hipótese de que municípios mais “desenvolvidos” possuem maior diversidade na participação institucionalizada enquanto

municípios menos “desenvolvidos” apresentam apenas os de indução federal. Como variáveis endógenas, podem ser elencados os diferentes desenhos institucionais, os diferentes níveis de institucionalização das instituições participativas e os diferentes legados de políticas.

Os estudos sobre efetividade deliberativa são geralmente baseados em análises de atas e do desenho institucional e sua institucionalização, com objetivo de levantar como ocorre a deliberação. Os métodos observacionais são os mais utilizados por essa literatura, mas é uma tarefa difícil estabelecer algum tipo de comparação entre os seus achados dadas as suas características intrínsecas. Dentre as limitações está o fato de que estudos de caso não permitirem generalizações dos achados. Por essa razão, métodos quantitativos são considerados mais robustos e condizentes com pesquisas que desejam verificar possíveis impactos das instituições participativas (Wampler, 2011).

No entanto, outros métodos vêm sendo empregados em pesquisas comparativas, notadamente a análise comparativo-qualitativa (QCA) e o método de pares contrafactuais (*matched pairs*). “O QCA se utiliza da teoria dos conjuntos e da álgebra booleana para comparar diferentes configurações de casos e identificar padrões de associação entre condições (variáveis independentes) e resultados (variáveis dependentes)” (Pires; Gomide, 2016, p. 131). Pires e Vaz (2011) utilizam o método dos pares contrafactuais para verificar se existe diferença entre os indicadores socioeconômicos dos municípios semelhantes cuja diferença é que alguns possuem uma rede de instituições participativas e outros não. São comparados, portanto, municípios que possuam as mesmas características econômicas e sociodemográficas, com exceção da existência ou não de instituições participativas.

## **2 DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL DOS CONSELHOS E PAPEL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

### **2.1 Objetivo do capítulo**

O objetivo deste capítulo é discutir de que maneira o desenho institucional afeta a efetividade dos conselhos. A efetividade, discutida no primeiro capítulo, é a variável dependente deste estudo, podendo ser entendida basicamente como a influência dos conselhos nas políticas públicas em sua área de atuação, de modo que reflita, em alguma medida, suas deliberações. Neste capítulo, serão discutidos os tópicos que compõem o desenho institucional, atentando para a sua relação com a efetividade. Como desenho institucional compreende-se o conjunto de atribuições e configurações, reunidas aqui sob o rótulo de normatização, ou seja, a legislação e as normas decorrentes do processo de incorporação recente dos conselhos. Também será discutido de que maneira os conselhos contribuem para a capacidade administrativa do Estado. Os objetos de análise desta dissertação são os conselhos nacionais. O foco recai sobre a esfera nacional de modo a permitir a descrição da trajetória de cada um dos conselhos analisados e favorecer a comparação de suas regras, devido à maior disponibilidade de fontes primárias e secundárias.

### **2.2 Legado institucional**

O resgate das trajetórias das políticas nacionais do Brasil pode ser dividido em três momentos históricos que compreendem a década de 1930 com as primeiras intervenções estatais estruturais nos setores considerados estratégicos; o regime militar que teve início em 1964; e a década de 1980, desde o início do processo de democratização até a promulgação da Constituição de 1988, que foi um marco na participação nas decisões sobre políticas sociais. Em cada um desses momentos, as políticas nacionais foram desenhadas de forma a definir o papel do Estado e as atribuições de cada ente federado, guiada por pressões econômicas, políticas e sociais. Os períodos autoritários se assemelham, dentre outras coisas, por centralizar as ações em instituições federais e enfraquecer as iniciativas estaduais e locais de participação. Em razão disso, o Executivo federal e sua burocracia foram fortalecidos. Nesses períodos, também foram incorporados novos atores, sobretudo aqueles vinculados ao universo do trabalho.

Os conselhos foram criados para acompanhar as políticas em diferentes áreas e setores onde atua o Estado. Cada política foi historicamente sendo conformada e o desenvolvimento dos conselhos foi desigual nas diferentes áreas. Embora os conselhos sejam relativamente recentes na institucionalidade brasileira e constantemente atrelados à redemocratização que ocorreu a partir de 1985, existiram diferentes experiências participativas nos períodos autoritários



dependendo da área relacionada e do contexto local (Castro, 1988; Ferreira, 1991 apud Souza, 2001). A diferença dos conselhos atuais para as experiências participativas anteriores consiste na incorporação institucional dos primeiros enquanto os segundos denotavam projetos pontuais que dependiam da continuidade do governo e eram, em sua maioria, iniciativas dos governos locais. Além disso, as experiências anteriores concentravam-se na abertura de espaços de interlocução entre governo e organizações populares específicas, a exemplo das associações de bairro, e não em arenas capazes de integrar interesses de natureza coletiva ou difusa (Santos Junior; Azevedo; Ribeiro, 2004). Ou ainda, em alguns casos, não possuíam representação do poder Executivo municipal entre as cadeiras.

O primeiro conselho nacional criado sob o formato similar ao dos atuais conselhos foi o Conselho Nacional do Trabalho, que data da década de 1920, seguido pelo Conselho Nacional de Educação e pelo Conselho Nacional de Saúde na década de 1930<sup>1</sup>. Esses conselhos eram organizados como órgãos consultivos voltados para a análise dos temas de interesse dos recém criados ministérios e departamentos ou desempenhavam funções que depois viriam ser as dos ministérios, como no caso do Conselho Nacional do Trabalho. Tinham como atribuições o estudo dos temas referentes a cada uma das pastas, a fiscalização do cumprimento de decretos e regulamentos e respostas às consultas dos poderes Executivo e Legislativo federais.

No entanto, ainda que em alguns conselhos houvesse a presença de representantes dos trabalhadores, como no caso do Conselho Nacional do Trabalho, isso ocorria apenas mediante a indicação do presidente da República, o que favorece a ideia de que nesse período e, possivelmente, sobretudo nesse caso em específico, o Estado atuava como mediador dos interesses laborais e da acumulação capitalista (Teixeira et al., 2012; Lima-Silva; Abreu; Leblanc, 2020). O Conselho Nacional do Trabalho era composto ainda, e em igual número, também por meio de indicação do presidente da República, pelos empregadores, por funcionários do alto escalão do Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio e, em maior número, por pessoas de “reconhecida competência”. No caso dos primeiros conselhos de saúde e de educação, vigorava o modelo conhecido como “conselho de notáveis”, no qual havia maior (ou quase total) presença de conselheiros que tivessem atuação na área, favorecendo principalmente empresários desses setores (Buvnich, 2014).

O Conselho Nacional de Direitos Humanos também é um dos órgãos colegiados mais antigos em funcionamento no Brasil (Silva, 2015). Sua criação foi aprovada em 16 de março de 1964 por meio da Lei n. 4.319 sob o nome Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana. A proposta de criação partiu do deputado Bilac Pinto (UDN-MG), oposição ao en-

---

<sup>1</sup> O posto de primeiro conselho nacional pode ser atribuído ao Conselho Superior de Ensino que foi criado em 5 de abril de 1911 por meio do Decreto n. 8.659. Contudo, como esse órgão era composto por diretores e docentes dos estabelecimentos federais de ensino e tinha como atribuição principal a discussão das questões internas a esses estabelecimentos, ele não foi considerado por não se assemelhar nem ao formato nem às atribuições dos atuais conselhos.

tão presidente Juscelino Kubistchek (1956-1961), e foi apresentada ao Congresso Nacional em 1956. Esse conselho difere dos demais existentes até então por ser um conselho temático e por ter como finalidade proteger os direitos dos perseguidos políticos. Como colocam Pessoa e Santana (2007), conselhos temáticos são formados por atores sociais com interesses em temas que surgem na esfera pública e que dizem respeito a toda a sociedade sem, porém, implicarem necessariamente na fiscalização e na resposta às consultas públicas sobre os setores.

Assim, é possível perceber que os conselhos nacionais, em um primeiro momento, já apresentavam diferenças fundamentais entre eles. Eles poderiam ser órgãos consultivos, como os conselhos de saúde e de educação, nos quais se reuniam pessoas “notáveis” que informavam o presidente da República - sendo os conselheiros escolhidos por ele - que atuava como “principal”, como descrito no modelo agente-principal. Poderiam, como no caso dos direitos humanos, servir como órgão de denúncia de perseguição política. Ou ainda servirem como mediadores entre os interesses dos empregadores e dos empregados como no caso do Conselho Nacional do Trabalho.

A maior diferença entre os conselhos nacionais anteriores e os atuais é a questão da participação e da inclusão de setores organizados, hoje, sob a alcunha de organizações da sociedade civil, que mudou radicalmente o desenho institucional dos conselhos. Pode-se inferir que, se antes os conselhos nacionais eram instâncias mais utilizadas pelos presidentes da República como locais de obtenção de informação para as políticas e de eventuais negociações com empresários, hoje, os conselhos nacionais são mais utilizados como instâncias de participação e de transmissão de demandas por parte da sociedade civil, ainda que os conselhos sejam compostos por agentes estatais de forma paritária. Isso não exclui a possibilidade de os conselhos e suas decisões servirem como instâncias de informação para as políticas, porém introduz a sociedade de forma obrigatória e permanente na tomada de decisões.

No Brasil, o princípio da participação social foi preconizado na Constituição Federal de 1988, bem como a publicização e a transparência das ações do Estado sob a forma de controle social que sustentam a criação de instâncias participativas e diversos órgãos colegiados. Políticas sociais universais, discussão do orçamento público e da alocação dos recursos com a participação da sociedade, por exemplo, foram demandas atendidas pela Constituição. Dessa forma, as instituições participativas possibilitaram uma maior integração entre Estado e a sociedade civil (Avritzer, 2008). Diversas experiências foram postas em prática desde então; as conferências e os conselhos de políticas públicas, os fóruns de discussão e os orçamentos participativos são alguns exemplos desses espaços que visavam atender as demandas da sociedade civil de forma sistemática e contínua.

Com a Constituição Federal de 1988, a função fiscalizadora dos conselhos nacionais passou a coexistir com a função de formulação conjunta de planos, programas e políticas nacionais. No caso da educação, o que também ocorre no caso da assistência social, permaneceu a função credenciadora, ou seja, a de credenciar e reconhecer entidades que prestem serviços na área de educação ou de assistência social como entidades de ensino ou prestadoras de serviços

nessas áreas. Assim, as funções desses conselhos são divididas entre as discussões sobre as políticas, a fiscalização delas e as funções de credenciamento. É importante chamar atenção para o fato de que, como já foi abordado, parte da literatura considera o credenciamento das entidades uma função excedente, por desvirtuar do que esses autores consideram que deve ser a função dos conselhos e sua atuação política, e outra parte reconhece a importância dessa função, que permite uma seleção das entidades e das prestadoras de serviço que leva em conta os interesses da sociedade.

Os conselhos de saúde foram os responsáveis pelo formato definido e implementado no Brasil em 1988, sobretudo devido à atuação das Comunidades Eclesiais de Base (CEB) e do Movimento pela Reforma Sanitária. Este movimento ficou conhecido como “partido sanitário” e atuou desde a ditadura militar na defesa do projeto que, posteriormente, originou o Sistema Único de Saúde (SUS). Com a estratégia de “infiltrar” no Estado e realizar a mudança por “dentro” (Falleti, 2010; Almeida; Teixeira, 2012), eles optaram por disputar eleições e ocupar cargos por meio de indicação para aprovarem os projetos que aumentavam a participação do público alvo na formulação da política de saúde.

Portanto, é possível dizer que a política de saúde constituiu e continua constituindo uma área de aprendizado para as políticas públicas e contribui com um legado para a institucionalidade da participação social no Brasil. Assim, é profícuo realizar comparações entre o Conselho Nacional de Saúde e outros conselhos nacionais com o intuito de averiguar se os desenhos institucionais desses órgãos influenciam de alguma forma a natureza da participação, embora não seja o objetivo deste trabalho demonstrar se a política é ou não participativa, mas apontar a existência e o desenho de mecanismos participativos que podem contribuir para a efetividade e aumento da participação em políticas públicas. A política de saúde e o Sistema Único de Saúde constituem, então, o modelo de política inclusiva mais sólido e a comparação se mostra válida porque políticas nacionais devem ser baseadas na participação social e os conselhos cumprem importante papel nesse sentido.

### **2.3 Normatização dos conselhos**

Em decorrência de sua expressiva expansão e capilaridade nas últimas décadas, particularmente nas áreas de saúde e assistência social, os conselhos estão presentes na quase totalidade dos municípios brasileiros e em todos os níveis da federação. Como apresentado anteriormente, os objetos de análise desta dissertação são os conselhos nacionais. O foco recai sobre essa esfera por permitir a descrição da trajetória de cada um dos conselhos analisados (cf. Capítulo 3) e favorecer a comparação de suas regras, devido à maior disponibilidade de fontes primárias e secundárias.

Os conselhos podem ser criados por leis, decretos ou portarias instituídas pelo Poder Executivo e possuem como prerrogativa o controle social das políticas de determinada área

(Cruz, 2000; Gomes, 2000). Em decorrência disso, são institucionalmente reconhecidos como canais de participação social em diversas esferas governamentais e vistos como instâncias permanentes e com funcionamento sistemático. Entretanto, seu caráter permanente depende também do desenvolvimento das políticas da área a qual o conselho está inserido (Tatagiba; Teixeira, 2007). Cita-se aqui como exemplo a extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), em 2019, em decorrência da paulatina descontinuidade em relação às políticas dessa área. Assim, é importante frisar que a formalização da existência de um conselho não é condição suficiente para o seu funcionamento nem garantia de eficácia das ações governamentais e das políticas públicas (Volpi, 2000).

De acordo com a categorização proposta por Lüchmann (2002), os conselhos podem ser classificados em três tipos principais: conselhos de programas, conselhos temáticos e conselhos de políticas. A classificação do conselho depende do papel que ele desempenha; se participa da formulação, implementação e/ou de outra etapa de uma política pública; do acompanhamento de um programa governamental; ou se constitui arena de discussão de alguma área temática como, por exemplo, os direitos humanos. Além disso, na redemocratização brasileira, o princípio norteador da democracia esteve atrelado ao da descentralização (Souza, 2001) e, por isso, a característica descentralizadora se reflete também nos conselhos, os quais podem ser articulados com as esferas locais, estaduais e federais.

Atribui-se ainda a denominação de conselhos gestores àqueles que se localizam hierarquicamente abaixo dos conselhos municipais, sendo responsáveis pela gestão de uma política nos distritos ou subprefeituras nos casos dos municípios que possuam essa divisão administrativa. No entanto, essa denominação é constantemente utilizada para conceituar os conselhos de um modo geral. Isso ocorre independentemente de sua hierarquia entre os níveis de conselhos e demarca a função que comumente é relacionada a eles, que é a de gerir as políticas públicas junto aos níveis governamentais que estão vinculados.

Ressalta-se, porém, que os esforços em multiplicar os conselhos não foram acompanhados de investimento dos governos em seu desenvolvimento institucional. Apenas a existência de mecanismos formais que asseguram o direito da sociedade civil a participar da definição das políticas sociais não é suficiente para garantir essa participação. Outros fatores, tais como o grau de organização da sociedade e o comprometimento com o projeto da democracia participativa por parte das autoridades políticas também são fundamentais para o sucesso ou o fracasso dos mecanismos de participação social (Coelho, 2004). Às autoridades políticas compete a criação de um contexto favorável à participação, atentando para a inclusão de grupos tradicionalmente excluídos e para a incorporação de questões de justiça distributiva (Coelho, 2004; Coelho; Veríssimo, 2004). Estas, contudo, são consideradas variáveis exógenas ao funcionamento e à efetividade dos conselhos.

Se, no início dos anos 2000, o debate em torno das questões procedimentais e das diferenças de organização envolvidas na construção institucional desses espaços participativos era visto como quase ausente (Coelho, 2004), é possível perceber que houve avanços em re-

lação a este tópico na literatura nas últimas duas décadas. Conforme pontuam Faria e Ribeiro (2011), as regras e instituições passaram a assumir a centralidade na literatura sobre participação e deliberação (p. 127). Assim, nota-se um deslocamento dos interesses da literatura que vai das variáveis exógenas, tais como contexto político e social local e vontade política, para as variáveis endógenas, como desenho institucional e institucionalização dos conselhos.

As questões procedimentais envolvem a definição de normas e regras que facilitam a compreensão do que fazem os conselhos, como fazem e com qual regularidade (Gurza Lavalle; Voigt; Serafim, 2016) e são basilares para dar sentido e assertividade às ações. O documento responsável por sistematizar as regras de funcionamento é o estatuto dos conselhos - também conhecido como regimento interno - e é por meio dele que são definidos os critérios para elegibilidade das organizações e dos movimentos sociais que podem compor o conselho. São os estatutos que reúnem as normas da eleição para as cadeiras ocupadas pela sociedade na forma de organizações e movimentos, para os quadros governamentais, isto é, quais secretarias/ministérios compõem o conselho, e para os cargos de presidente e secretário geral do conselho.

De saída, é possível apontar também que os movimentos sociais e as associações da sociedade civil que compõem os conselhos precisam em alguma medida se “adaptar” à lógica de funcionamento dessas instâncias, que vai desde o preenchimento de requisitos burocráticos para fins de registro, como possuir Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) ativo, até aspectos da rotina do conselho. O funcionamento dos conselhos e seu papel nas políticas requerem: o comparecimento e a participação nas reuniões ordinárias; compor Câmaras Técnicas ou Grupos de Trabalho; o aumento de sua capacidade de deliberar sobre temas considerados técnicos e frequentemente distantes da alçada do movimento (o que implica em assimetria informacional geralmente favorecendo os representantes públicos); e finalmente, a negociação e articulação política com grupos possivelmente divergentes dos movimentos sociais como setores empresariais.

Já as diferenças observadas entre os conselhos quanto à organização institucional são relativas à natureza e ao tipo do conselho. Questões relativas à divisão ou à paridade numérica a ser observada entre os participantes da sociedade civil, que pode englobar o setor privado como setor descolado da sociedade civil ou não, e da esfera de governo variam de acordo com a esfera que se encontra o conselho e também com a área da política com a qual ele está relacionado. As regras estipuladas para o nível nacional tendem a ser observadas nos níveis subnacionais, de maneira não coercitiva ou obrigatória, tendo o conselho discricionariedade para decidir sobre questões relativas ao seu funcionamento individual.

Como bem lembra Guichenev (2019), por mais que a CF 88 garanta a participação e a criação de conselhos de políticas, não há menções que balizem sua atuação e, dessa forma, não há determinações legais sobre as suas atribuições específicas. Isso resultou na alta discricionariedade organizativa dos conselhos, ficando a cargo de cada um deles a estipulação de suas funções específicas no momento que organizaram seus regimentos internos, o que, geralmente,

ocorreu nos primeiros anos de funcionamento dos conselhos.

Em um primeiro momento, as questões procedimentais foram pouco privilegiadas pelos estudos produzidos em relação aos conselhos quando comparadas com a análise do perfil dos participantes. Todavia, esse recorte se justifica pois diz respeito a quem participa efetivamente desses espaços. Para acessá-los não basta apenas ter conhecimento deles, são necessários tempo, recursos materiais e simbólicos para comparecer e ter condições de debater em caráter de igualdade. Vale ressaltar que as características socioeconômicas dos conselheiros é um recorte importante, pois são essas características que acabam por determinar que aqueles que possuem os meios necessários à participação são os que tendem a acessar os espaços participativos e esse foi o foco central dos estudos sobre efetividade da participação e efetividade deliberativa.

É documentado pelos trabalhos que analisaram o perfil dos conselheiros que, geralmente, são mais escolarizados que a média da população brasileira. Este perfil é observado mesmo entre os representantes da sociedade civil, de acordo com o relatório de pesquisa conduzido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) em 2013 sobre o perfil e a atuação dos conselheiros nacionais. O relatório do Ipea permite pensar em outras clivagens e de que maneira variáveis como gênero, raça, idade e estado civil podem ter impacto na participação dentro dos conselhos. A variável gênero, por exemplo, possui correlação com a esfera de participação e os resultados do relatório apontam que mulheres tendem a participar mais das esferas subnacionais enquanto os homens são mais presentes nas esferas nacionais de diferentes conselhos (Ipea, 2013). A participação de homens e mulheres também varia de acordo com a área ou a temática dos conselhos (Ipea, 2013; Coelho, 2004).

Assim, um aspecto considerado pela literatura de conselhos é a manutenção do acesso e das condições desiguais de participação nesses espaços. Dessa forma, as questões em torno dos perfis dos conselheiros retomam o debate da efetividade da característica democratizante dos conselhos. Não é difícil observar discrepâncias entre quem efetivamente participa e quem idealmente se almejava alcançar, como os beneficiários das políticas e dos programas, por exemplo. Com exceção dos conselhos de políticas sociais, a população alvo da política, em geral, não participa diretamente nem sua participação está assegurada necessariamente de maneira explícita pelos estatutos dos conselhos. O que comumente ocorre é a representação desse segmento por meio de entidades sem fins lucrativos e de organizações que prestam assessoria.

Do ponto de vista das diferenças regionais, é possível notar que há uma predominância de trabalhos que abordam os conselhos e outras experiências participativas, como as conferências e os orçamentos participativos, nas regiões Sudeste e Sul do país, encaradas como “berços” de algumas dessas experiências. Por isso, em grande parte das vezes, os estudos sobre conselhos não são passíveis de generalizações devido a opção metodológica mais comum ser a do estudo de caso. Isso mostra que o debate em torno das questões procedimentais que cercam os conselhos bem como o alcance de seus resultados está longe de estar esgotado.

Os conselhos também podem ser encarados de diferentes formas a depender do foco de quem os analisa. Eles podem ser vistos como “estruturas de uma nova institucionalidade

no país” (Teixeira, 2000, p. 103), como novas arenas, espaços públicos ou minipúblicos, na linguagem de Fung (2003) e, mais frequentemente, como instituições participativas (Avritzer, 2008). A primeira concepção tem como referência a capacidade de influência dos conselhos nas políticas e a maior deliberação entre o Estado e a sociedade civil nesses espaços. Na origem do conceito de instituições participativas, Avritzer buscava superar a dicotomia entre participação e institucionalização ao propor que se integrem ambas as coisas.

Por conseguinte, a literatura sobre conselhos tem abordado extensivamente os conselhos de saúde por ilustrarem a permeabilidade dos ideais sanitaristas na elaboração da política de saúde. Isso permitiu que a configuração adotada nos conselhos de saúde fosse replicada em outras áreas, sendo as políticas sociais as que mais concentram conselhos sob o mesmo formato, dada a sua obrigatoriedade legal. É em função da obrigatoriedade da criação e do funcionamento dos conselhos para o recebimento dos recursos federais que os conselhos de políticas sociais se diferenciam dos conselhos das demais áreas. Dessa maneira, a indução federal traz distinções importantes para os formatos e para as atribuições dos conselhos, sendo a principal delas a distinção entre as funções deliberativas (no caso dos conselhos de políticas sociais) e consultivas (observada na maior parte dos demais conselhos).

Os conselhos de políticas sociais são imprescindíveis para o recebimento de recursos provenientes dos ministérios com destino aos estados e municípios. De acordo com exigências legais, as contas anuais e os planos municipais ou estaduais devem ser apresentados pela secretaria municipal ou estadual e devem ser aprovadas pelos respectivos conselhos. Caso não sejam aprovados, o município ou o estado não recebe as verbas dos ministérios (Coelho, 2004). Isso mostra que especificamente esses conselhos têm poder de auditar contas, estabelecer prioridades e de deliberar em relação ao orçamento. A discussão sobre o orçamento é mais comumente observada nos conselhos deliberativos pois ela é prevista pela exigência legal de que esses conselhos discutam e aprovem ou rejeitem o orçamento do respectivo nível de governo.

No entanto, nem todos os conselhos desempenham função deliberativa. Em sua grande parte, os conselhos são do tipo consultivo e, neste caso, prestam assessoramento às políticas de um órgão específico relacionado à área do conselho estando vinculados a eles ou diretamente ao poder Executivo em suas três instâncias. No caso dos conselhos nacionais, esses podem estar vinculados aos ministérios ou à Casa Civil, órgão ligado diretamente ao presidente da República, prestando assim assessoramento direto à presidência.

Os conselhos consultivos são órgãos que cumprem a função de orientar os representantes eleitos e a burocracia de determinado nível governamental. Sendo órgãos colegiados permanentes de discussão sobre determinada área da política, esses conselhos reúnem expertise informada e qualificada sobre uma área e auxiliam na formulação e na implementação de políticas mais condizentes com os contextos reais. Nesse sentido, constituem uma espécie de “consultoria” ao governo de modo permanente e a baixos custos devido seu caráter voluntário que exclui contrapartidas financeiras. Ao incluírem participantes da sociedade civil, os conselhos permitem que suas demandas estejam expressas e que as políticas se aproximem das necessidades reais

da parcela beneficiada pela política. Assume-se ainda que as políticas oriundas das discussões desses conselhos irão encontrar menor impasses entre governo e sociedade, além de serem nesses espaços que os atores farão o controle social das políticas a fim de garantirem a sua melhor execução.

## 2.4 Capacidades estatais e relacionais

Os estudos sobre capacidades estatais têm início na sociologia política e na história econômica nos anos 1970 e 1980 com o objetivo de entender o papel do Estado no desenvolvimento econômico. Esses estudos buscavam se opor às teorias centradas na sociedade por meio do resgate da importância do Estado como condutor do desenvolvimento, sendo considerado até redundante dizer que o Estado é um ator importante (Skocpol, 1985). De acordo com Luciana Cingolani (2013), “discussões sobre a formação e a autonomia do Estado atuaram como precursoras de conceituações mais sistemáticas da capacidade do Estado<sup>2</sup>” (Cingolani, 2013, p. 3, tradução nossa).

Como observa Skocpol (1985), “devemos examinar os argumentos sobre a autonomia do estado e sobre as capacidades dos estados como atores que tentam realizar os objetivos das políticas<sup>3</sup>” (Skocpol, 1985, p. 8, tradução nossa). A autonomia relativa do Estado e do corpo burocrático pode ser entendida como a capacidade de o Estado não ser capturado pelos diversos interesses e conseguir entregar resultados na forma de políticas públicas independente de pressões e influências.

O conceito de capacidade estatal foi cunhado por Charles Tilly (1981) e aplicado, inicialmente, ao estudo do poder do Estado na arrecadação de impostos. O papel da guerra para a formação dos Estados-nações é evidenciado por Tilly (1975) como um potencializador da necessidade de coletar impostos da população e distribuir em áreas estratégicas, naquele momento de formação, “por meio da garantia de um aparato de extração de receita eficiente e centralizado<sup>4</sup>” (Cingolani, 2013, p. 4, tradução nossa). A importância dos conflitos e de sua manutenção por meio da extração de recursos da população criou uma longa linha de pesquisa que tem como objeto a capacidade extrativa do Estado.

---

<sup>2</sup> No original: “discussions about state formation and state autonomy act as precursors of more systematic conceptualizations of state capacity” (Cingolani, 2013, p. 3). Disponível em: <https://ideas.repec.org/p/unm/unumer/2013053.html>. Acesso em: 09/12/2020.

<sup>3</sup> No original: “we shall examine arguments about state autonomy and about the capacities of states as actors trying to realize policy goals” (Skocpol, 1985, p. 8, ênfase da autora). Disponível em: <https://pdfs.semanticscholar.org/1b73/2fa00cddb531b713fd25afc163e708f277a7.pdf>. Acesso em: 09/12/2020.

<sup>4</sup> No original: “The pivotal objective of the book is to show that variations in state formation processes respond to different countries’ military needs for warmaking (mainly in France, England and Germany), by means of securing an efficient and centralized revenue extracting apparatus” (Cingolani, 2013, p. 4).



Em seu livro *States and Social Revolutions: a comparative analysis of France, Russia and China*, Skocpol (1979) argumenta que a soberania e os controles administrativo e militar de um dado território são considerados requisitos básicos para a eficácia do Estado. Cingolani (2013) observa que Skocpol mostra que as estruturas do Estado afetam a natureza das revoluções e essas revoluções, por sua vez, moldam processos históricos de formação do Estado. Além de seu estudo sobre revoluções, onde enfatiza suas implicações para a formação do Estado, Skocpol e Finegold (1982) mostram que o caminho percorrido por duas agências encarregadas da política industrial e da política agrícola dos Estados Unidos no período do *New Deal* foi diferente. Esses autores atribuem a institucionalização da política agrícola à capacidade burocrática e ao aprendizado político da agência responsável, o que não foi observado na política industrial (Souza; Fontanelli, 2020).

O marco do início do interesse acadêmico pela capacidade do Estado é identificado como o livro *Bringing the State Back In* (1985) de Evans, Rueschemeyer e Skocpol. O conceito de capacidade estatal ou capacidades estatais, como preferia Skocpol, está associado à capacidade de decidir, formular e implementar políticas públicas. Esse conceito passou a ser um conceito-chave e é entendido como uma das características definidoras de qualquer sistema político (Souza; Fontanelli, 2020). A partir de uma perspectiva mais ampla, o termo se refere à capacidade do Estado fazer as coisas (Lindvall; Teorell, 2016) e alcançar objetivos (Skocpol, 1985).

A premissa da abordagem de Lindvall e Teorell (2016) é a de que “fazer as coisas”, na política, significa, fundamentalmente, a projeção e o exercício do poder, compreendido a partir da perspectiva de Dahl, na qual o Estado (ou seus agentes) tem poder sobre a sociedade na medida em que pode fazer com que a sociedade faça algo que ela não faria de outra forma. Por sua vez, os autores definem a capacidade do Estado como “a força da relação causal entre os instrumentos de política e os resultados pretendidos das políticas públicas<sup>5</sup>” (Lindvall; Teorell, 2016, p. 14, tradução nossa). Eles ainda sugerem que o que caracteriza a alta capacidade de um Estado é o acesso a recursos que o permita aumentar a força dessa relação causal.

O conceito de capacidades estatais pode ser expresso a partir dos tipos de capacidades que o Estado desenvolve. São elas as capacidades extrativa, coercitiva e administrativa, apesar de alguns autores definirem outros tipos derivados destas. Dentre os tipos de capacidade estatal, a capacidade administrativa compreende por quais meios o Estado executa seus objetivos por meio das políticas e é fortemente influenciada pelos estudos de Weber. Derivam dessa subárea de pesquisa os estudos sobre a burocracia, que constitui importante aspecto em relação à capacidade do Estado, uma vez que são os burocratas o braço do Estado que efetivamente executa

---

<sup>5</sup> No original: “Specifically, we have defined state capacity as the strength of the causal relationship between policy instruments (p) and the intended outcomes of public policies (y), and we have suggested that what characterizes a high-capacity state is that it has access to many resources (r) that it can deploy to increase the strength of this causal relationship” (Lindvall; Teorell, 2016, p. 14).

seus objetivos.

Os trabalhos empíricos voltados às burocracias são abundantes, embora nem sempre evidenciem sua profissionalização e autonomia, entendidas como indicadores de suas capacidades. Segundo a literatura brasileira sobre o tema, a baixa capacidade burocrática e estatal associada ao país e também à América Latina está relacionada à permanência de desigualdades sociais e econômicas, à descontinuidade das políticas e, anteriormente, de relações clientelísticas. Os diferentes contextos e processos de democratização também acarretaram em diferenças na profissionalização das burocracias entre os países da região.

A literatura recente sobre capacidades estatais tomou as seguintes direções: a organização do debate sobre o conceito; a discussão sobre as vantagens e desvantagens de seu uso; e os testes sobre os seus componentes e métodos de mensuração. Em relação à literatura sobre a América Latina e o Brasil, há uma grande agenda de pesquisa que busca testar empiricamente a capacidade do Estado nas mais diversas áreas na região, inclusive comparando com os resultados encontrados para as capacidades estatais de países de outras regiões.

A preocupação conceitual e a revisão das diferentes formas de conceituação são os principais pontos relevantes a serem destacados pelos textos que abordam capacidades estatais. O resgate histórico desde a aparição do conceito de capacidade estatal em Tilly (1981), passando pelo marco e auge com Skocpol et al. (1985), também merece destaque por ser capaz de evidenciar os trabalhos que tiveram maior impacto e influência dentre os que abordaram a temática. A riqueza de aplicações do conceito em trabalhos empíricos distintos é capaz de revelar a versatilidade do seu emprego e as vastas agendas de pesquisa que essa literatura propõe. Também é válido ressaltar a utilização do conceito na literatura brasileira e como o Brasil tem servido de estudo de caso para as pesquisas relacionadas.

As capacidades estatais variam na implementação das diferentes políticas e isso é devido às diferentes trajetórias das políticas e ao quão institucionalizadas elas se encontram. A institucionalização concebida como “os processos de criação de órgãos e conjuntos de regras respaldados por atribuições específicas e dotados de recursos materiais e humanos que viabilizam a execução de tais atribuições” (Gurza Lavalle; Guicheney; Rodrigues, 2019, p. 7) é vista como uma condição geral favorável ao desenvolvimento de capacidades estatais (Cingolani, 2013).

Entretanto, as capacidades, embora multidimensionais, se encontram distribuídas pelas esferas de poder de maneira distinta. Em geral, o plano nacional concentra atribuições referentes à definição e à formulação das políticas, enquanto estados e municípios se dividem (e por vezes concorrem) em relação à implementação delas. Porém, Gurza Lavalle, Guicheney e Rodrigues (2019) questionam a suposição de que os municípios apenas implementam as políticas. Em análise comparativa da implementação do Programa Minha Casa Minha Vida em Recife e em Curitiba, esses autores mostram que existe um grau de discricionariedade municipal e que mesmo a implementação de políticas centralizadas é condicionada pelas diferentes capacidades administrativas que os municípios possuem e pelas trajetórias municipais de institucionalização

das políticas federais.

Segundo eles, “trajetórias estáveis e longevas de institucionalização da política estão associadas à presença de uma maior diversidade de órgãos com funções claramente definidas em relação à implementação de programas (...)” (Gurza Lavalle; Guicheney; Rodrigues, 2019, p. 22). Assim, também é possível relacionar a capacidade municipal à presença de conselhos nesse nível, pois a existência e a atuação dos conselhos nos municípios também podem produzir efeitos na formulação das políticas municipais e na implementação das políticas federais nos municípios, além dos conselhos poderem identificar as demandas atendidas pelas políticas. Em suma, eles ressaltam que os municípios podem escolher como implementar as políticas, uma vez que as capacidades administrativas dos municípios produzem efeitos nos resultados finais delas, e pode-se acrescentar os efeitos que os conselhos podem produzir.

As pesquisas em torno das capacidades estatais conformam uma área que tem como objetivo mostrar como o Estado funciona e exerce seu poder por meio da implementação de políticas, alcançando, assim, seus objetivos. Contudo, Fukuyama (2012)<sup>6</sup> aponta para o que considera ser uma ausência de estudos sobre o Estado e sua formação na ciência política contemporânea. Por conta disso, uma nova leva de estudos tem buscado relacionar os conselhos às capacidades estatais argumentando que os conselhos contribuem para o desenvolvimento da capacidade administrativa do Estado e para o aumento de capacidades relacionais.

Passa-se, agora, ao estudo da contribuição dos conselhos para as diferentes capacidades estatais. Pires e Gomide (2016) sugerem que as capacidades estatais sejam estudadas a partir de duas perspectivas: a técnico-administrativa e a político-relacional. A primeira é relativa à burocracia e pode ser associada às noções de eficiência e eficácia; já a segunda, é relativa à inclusão de outros atores e está relacionada com as ideias de legitimidade, aprendizagem e inovação nas ações dos governos. Porém, para esses autores, a dimensão relacional entre o Estado e a sociedade teria sido ignorada pela literatura de capacidades estatais que, segundo eles, teria como foco a autonomia do Estado.

Eles aproximam o conceito de capacidades estatais do conceito de governança e assumem que a relação entre o Estado, o setor privado e a sociedade civil, além da burocracia, são fundamentais para a efetividade do governo. A governança suscitaria novos olhares para a capacidade de o Estado produzir políticas uma vez que seriam incorporados atores não estatais na formulação e implementação e surgiriam então questionamentos em torno da legitimidade de suas ações. No entanto, “a relação entre a ‘governança’ e ‘capacidades estatais’ é aberta e indeterminada” (Pires; Gomide, 2016, p. 126). Ainda assim, os autores identificam nos arranjos institucionais das políticas públicas uma chave para identificar e analisar as capacidades estatais. Esses arranjos incluiriam conselhos e outras IPs e permitem analisar as capacidades

---

<sup>6</sup> Disponível em: <https://www.the-american-interest.com/2012/10/02/the-strange-absence-of-the-state-in-political-science/>. Acesso em: 08/12/2020.

estatais a partir do aspecto relacional do Estado com atores não estatais que compõem as IPs.

No mesmo sentido, Euzeneia Carlos (2017) chama atenção para o fato de que não apenas o Estado condiciona as capacidades dos atores não estatais, como também estes condicionam as capacidades do Estado, mostrando semelhanças com a perspectiva relacional de Pires e Gomide (2016). A autora utiliza o conceito de “encaixes” (*fit*) para designar o acesso permanente de atores não estatais às instituições, constituindo assim sua influência. As capacidades relacionais do Estado são fundamentais para que demandas dos movimentos sociais e das organizações da sociedade civil sejam “ouvidas” e possam ser traduzidas em políticas.

Cortes (2011) defende que “o entendimento de que a ação estatal que cria as IPs, abertos à participação da sociedade civil, produz lideranças sociais que são focos de informação sobre bens e serviços públicos e de difusão de confiança nas instituições públicas” e, por isso, os “níveis de acesso a serviços públicos [podem ser pensados] como um possível resultado da operação de IPs” (Cortes, 2011, p. 82). Em sua concepção, existe uma relação intrínseca entre a operação das instituições participativas e o acesso aos serviços públicos, uma vez que os participantes são focos de informação e atuam como mecanismo para ampliar o acesso a bens e serviços públicos, sendo por meio da atuação deles nas instituições participativas que se manifesta a capacidade relacional do Estado.

Capacidades relacionais são entendidas por uma parte da literatura como “dimensão central na compreensão da institucionalização das demandas e interesses dos MSs [movimentos sociais] e OSCs [organizações da sociedade civil] vis-à-vis o Estado” (Gurza Lavallo et al., 2019, p. 25). Logo, essa parte da literatura tem como objetivo “examinar e entender os processos de institucionalização de interesses, valores e agendas sociais e de constituição de capacidades estatais como produto de interações socioestatais” (Gurza Lavallo et al., 2017, p. 5). Se o desenvolvimento de capacidades estatais se dá no interior da estrutura do Estado, a definição de capacidade relacional perpassa a incorporação das demandas da sociedade pelo Estado gerando políticas mais condizentes com as necessidades reais da sociedade e é por meio da atuação das IPs que se manifesta a capacidade relacional do Estado.

## 2.5 Institucionalização

A vertente do neoinstitucionalismo histórico tem contribuído para os estudos recentes sobre institucionalização por meio de dois conceitos principais: o conceito de “encaixe” (*fit*) e o conceito de “domínio de agência”. Tais conceitos buscam elucidar as diferentes estratégias utilizadas por movimentos sociais e associações da sociedade civil para acessar as instituições participativas e os espaços ou cargos que sirvam como pontos de acesso ao Estado. Inspirados nos escritos de Peter Evans (1993; 1995), Theda Skocpol (1985) e Michael Mann (1984), Gurza Lavallo et al. (2019) acreditam que foi necessário avançar para o debate sobre a mútua constituição entre Estado e sociedade a partir da participação desta “dentro” do Estado. A

participação é, então, institucionalizada por meio desses arranjos de forma que a sociedade civil é profundamente influenciada pelas práticas governamentais e pelas políticas públicas e as práticas governamentais e as políticas públicas também são influenciadas pela sociedade.

A título de definição, o conceito de encaixe “pressupõe a existência de pontos de acesso e de influência, historicamente mutáveis, permitidos pelas instituições políticas de uma nação, abertos a alguns atores e negados a outros” (Skocpol, 1992, apud Dowbor, 2019). Os “encaixes” são responsáveis por institucionalizar o acesso dos atores sociais ao Estado e é adaptado a partir de Skocpol - no original *fit* - que desafiava a perspectiva “centrada na sociedade”, que “atribuía o desempenho estatal unicamente ao que poderíamos chamar de capacidade societária” (Abers, 2019, p. 17). Ainda que sejam generalizações, as visões “centradas no Estado” e “centradas na sociedade” ajudam a entender por onde as discussões perpassam nas obras dos autores dessas duas correntes explicativas. Um ponto destacado por essa literatura é o de que a permeabilidade do Estado é heterogênea, ou seja, depende de diferentes estratégias utilizadas pela sociedade civil para alcançar o Estado. Assim, diferentes grupos alcançam o Estado de formas diferentes.

Os estudos que têm como foco a institucionalização podem observar os atores sociais ou estatais sem abrir mão da dimensão processual que constitui ambos. A institucionalização é o ato de tornar algo, quer sejam valores, ideias, interesses, em instituição. Instituições, por seu turno, são comumente descritas como regras formais ou informais que influenciam as ações dos indivíduos e dizem respeito ao que pode ser feito, por quem, quando e como (North, 1990 apud Lima et al., 2014, p. 10). A institucionalização, contudo, não constitui em si própria um fenômeno novo e “consiste na consolidação da organização, uma saída do estado de fluidez inicial, baseado num sistema de solidariedades, para outro de estabilidade e burocratização, com interesses e lealdades organizativas estáveis” (Barbosa; Kerbauy, 2016, p. 6).

Com a institucionalização, os objetivos se articulam com as exigências da organização e parte da formação de um sistema interno de incentivos. Estes podem ser seletivos no caso de serem direcionados a alguns membros, que geralmente compõem a classe dirigente da organização, ou constituem incentivos coletivos que perpassam as relações de identidade. Esse processo está vinculado à formação de identidades coletivas e pode ser observado, por exemplo, nos partidos políticos e nos conselhos, de forma que a participação nesses últimos ocorre à medida que há identificação por parte das organizações com o tema ou a área da política. Conforme Panebianco (2005), o estabelecimento de um sistema de incentivos, sejam eles seletivos ou coletivos, está estreitamente ligado à institucionalização da organização e sem esse processo a sobrevivência da organização não está garantida.

A institucionalização pode ser entendida, então, como um processo no qual interfere um conjunto de atributos que a organização pode ou não desenvolver, ainda que nem todas as organizações se desenvolvam ao mesmo tempo ou com a mesma intensidade, culminando em institucionalizações fortes ou fracas. Os partidos, instituição analisada por Panebianco, se diferenciam pelo grau de institucionalização que alcançam e a ideia que baseia a afirmação é a de que é possível, pelo menos teoricamente, aferir o nível de institucionalização a partir de um

*continuum* que vai do mínimo ao máximo de institucionalização estabelecido. Entretanto, os critérios utilizados para definir os graus de institucionalização variam bastante.

Em suma, para Panebianco (2005), institucionalização tem a ver com autonomização, ou seja, é medida a partir de parâmetros que incluem o grau de autonomia relativa ao ambiente (Estado) e o grau de sistematização de interdependência entre as partes distintas da organização (Panebianco, 2005). Para Barbosa e Kerbauy (2016), aproximações entre teorias institucionalistas e a literatura sobre instituições participativas podem ser tecidas em relação à institucionalização. É possível apontar, por exemplo, correlações entre a consolidação institucional dos partidos e a institucionalização da participação social, ainda que com ressalvas, a partir de Panebianco (2005). Contudo, diferente do caso dos partidos, os conselhos não constituem esferas totalmente autônomas, nos termos de Panebianco, pois dependem do Estado para o seu funcionamento e seu “corpo burocrático permanente”, isto é, a secretaria executiva dos conselhos, é composto por funcionários públicos.

A análise do papel da institucionalização para o funcionamento dos conselhos adquire relevância pelo fato deste processo resultar em diferentes capacidades administrativas e estruturas organizativas dos conselhos (Lima et al., 2014). A literatura recorre ao conceito de institucionalização para explicar as diferenças entre os conselhos e é importante por permitir a comparação entre eles. A institucionalização dos conselhos, especificamente, pode ser considerada “um processo de consolidação e formalização das regras, e de inserção na burocracia estatal, que fortalece a estrutura dos conselhos e sua capacidade de execução, sem comprometer sua relativa autonomia” (Lima et al., 2014, p. 11). A formalização é entendida como a elaboração de normas e regulamentos escritos e estes são elementos constitutivos da institucionalização (Wellhofer, 1972; 1974; Lima et al., 2014). A partir do momento que as normas e os regulamentos dos conselhos são escritos, eles são revestidos de caráter de legalidade e oficialidade, principalmente por serem promulgados em diários oficiais. No entanto, não são apenas as regras e os regulamentos que fazem com que os conselhos passem a ser considerados institucionalizados e, como argumentado anteriormente, o desenvolvimento de capacidades tem papel importante no desenvolvimento dos conselhos.

### 2.5.1 Indicadores da institucionalização dos conselhos

Entre os indicadores utilizados para definir o grau de institucionalização dos conselhos estão o tempo de existência; a presença de secretaria executiva; a presença de regimento interno; a paridade numérica entre os participantes governamentais e os participantes societários; a regularidade das reuniões; a presença de fundos específicos ou recursos próprios; a disponibilização *online* dos dados do conselho e dos eventuais editais. Tais tópicos foram utilizados por trabalhos anteriores que buscaram aferir o grau de institucionalização dos conselhos (Vaz, 2011; Faria; Ribeiro, 2011). Os indicadores podem ser tanto esses aspectos formais como também a

capacidade de atingir seus objetivos; principalmente o de influenciar a formulação e fiscalizar a implementação de políticas.

Ressalta-se, porém, que este trabalho não se concentra empiricamente sobre nenhuma amostra de conselhos nem possui intuito de aferir o grau de institucionalização nem de parte nem de todos os conselhos nacionais existentes e ativos. Apesar disso, o argumento geral deste trabalho é que quanto mais institucionalizados forem as instituições participativas, mais chances elas têm de influenciar as políticas e fazer com elas sejam mais participativas.

Parte-se, agora, para uma descrição mais pormenorizada de cada um dos indicadores. Alguns trabalhos mostram que conselhos criados antes da Constituição Federal de 1988 podem ter sido oriundos da organização da sociedade civil em função de uma temática ou, por outro lado, da determinação do presidente da República em criar um conselho de “notáveis” para aconselhá-lo em determinada área após seu reconhecimento como estratégica. Conselhos criados após a Constituição e que não estavam previstos em seu texto passaram por outros processos de criação geralmente associados às demandas por políticas para grupos específicos ou políticas oriundas de questões que tiveram relevância pública em dado momento. No que diz respeito ao tempo de existência, argumenta-se que conselhos mais antigos, ou seja, com maior tempo de existência, são mais institucionalizados devido ao aprendizado institucional acumulado ao longo do tempo e por ser provável que leis tenham sido criadas para sustentar sua existência, no caso de os conselhos terem sido criados por decreto.

A paridade numérica tem relação com o fator de inclusão da população, interpretado também como uma característica democratizante. A isto se deve o fato de ser apenas por meio da composição do conselho que se verifica se o governo de fato divide o seu poder ao não ocupar majoritariamente os assentos reservados no conselho. Interessante notar que os conselhos de políticas sociais diferem quanto à paridade. No caso da saúde, por exemplo, metade dos assentos é garantida aos usuários e a outra metade é composta por prestadoras de serviços de saúde privada e o governo. Já no caso da assistência social, verifica-se a paridade numérica entre governo e sociedade civil, sendo que na representação da última se incluem as entidades e organizações não governamentais que prestam serviços socioassistenciais. Assim, enquanto na saúde os usuários estão sobrerrepresentados em relação ao governo e às prestadoras de saúde privada, na assistência os usuários não se encontram categorizados e são sub-representados em relação ao governo pois dividem o número de assentos com as prestadoras de serviços assistenciais.

Na sua organização interna, a literatura aponta que a maioria dos conselhos no nível nacional, possuem regimento interno e uma secretaria executiva. A regularidade das reuniões pode variar da frequência mensal até encontros semestrais, mas têm frequência definida. A disponibilização *online* dos dados que registram a atividade do conselho tais como atas, resoluções, pareceres, recomendações, entre outros, e os eventuais editais de convocação também é observada e não é raro os conselhos possuírem *sites* próprios ou seções nas páginas oficiais dos ministérios e secretarias. Porém, esses nem sempre estão atualizados.

Já em relação ao desenho institucional, é importante distinguir o tipo de conselho; se obrigatório ou não. Aqui, utiliza-se a tipologia “obrigatório” e “não obrigatório” em relação ao recebimentos de recursos e repasses de outras esferas governamentais. Tal obrigatoriedade é respaldada inclusive pela Constituição e foi definida principalmente por leis infraconstitucionais que regulamentam a existência desses conselhos. Conselhos obrigatórios são definidos por lei e esta que exige os recursos para que se constituam, já os conselhos não obrigatórios não necessariamente são definidos por lei. Os conselhos de políticas sociais, como a saúde e a assistência social, são “obrigatórios”. Também nesse caso os incentivos para a participação da sociedade são mais “estáveis”, pois esses conselhos correm menos riscos de serem desativados com as mudanças de governo. Como exemplos de conselhos “não obrigatórios” estão os conselhos de direitos e de grupos específicos.

A “função” que um conselho desempenha pode ser deliberativa ou consultiva. Novamente, os conselhos de políticas sociais possuem caráter deliberativo e a função de deliberar sobre a aprovação ou rejeição orçamentária anual nos níveis federal e subnacionais. No nível federal, os conselhos deliberativos têm como prerrogativa a formulação conjunta de políticas. Já os conselhos nacionais consultivos prestam assessoramento direto à/ao presidente da República na formulação e na implementação de políticas nacionais.

Os conselhos também constituem instâncias permanentes uma vez que não podem ser extintos a cada novo mandato, ainda que isso seja válido principalmente para os conselhos obrigatórios e criados por lei. Assim, a forma de criação dos conselhos, também está relacionada com a institucionalização e conselhos mais institucionalizados são aqueles que possuem mais garantias legais de seu funcionamento permanente. Por isso, conselhos criados por leis são reconhecidos como mais institucionalizados do que aqueles criados por decretos ou medidas provisórias, sendo estes instrumentos legais mais facilmente revogáveis do que as leis.

Pertencer a um sistema nacional também é considerado um indicador de institucionalização devido ao fato de o conselho nacional fazer parte de uma área que se estrutura em um sistema nacional de políticas, sendo, na maior parte das vezes, mas não exclusivamente, o caso das políticas sociais. Os conselhos estaduais e municipais que não possuem correspondência no nível nacional geralmente são conselhos de políticas com origem e exclusividade subnacionais, mas são mais raros que os conselhos nacionais que não possuem correspondência nos níveis subnacionais. Considerando a abrangência municipal é possível notar o resultado da capacidade indutiva do governo federal no caso das políticas sociais. Atualmente, a assistência social e a saúde figuram como as áreas mais capilarizadas do país, isto é, que possuem mais conselhos municipais de acordo com os últimos levantamentos da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2018.

Por outro lado, no caso das áreas que não constituem sistemas nacionais, acabam sendo poucos os municípios que possuem esses conselhos por contarem apenas com os incentivos das políticas municipais. Ainda há o caso de quando o conselho municipal é criado sem que haja legislação municipal que preveja os recursos para o seu funcionamento. Ou quando o município



ou o estado não adere ao sistema nacional, como no caso do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) que constitui um sistema nacional, o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), mas nem todos os municípios possuem os respectivos Conseas. Assim, a indução federal de políticas parece ser o fator que diferencia a abrangência de conselhos entre o caso das políticas sociais e das demais políticas.

### 3 O LEGADO INSTITUCIONAL DE QUATRO CONSELHOS NACIONAIS

#### 3.1 Objetivo do capítulo

O objetivo deste capítulo é traçar as trajetórias dos quatro conselhos nacionais selecionados: o Conselho Nacional de Saúde (CNS), o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) e o Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH). O intuito é mostrar de que formas o legado institucional das políticas sociais nessas áreas conformaram a constituição da efetividade da participação social em cada uma delas.

Para tanto, o capítulo compara os quatro conselhos, de modo a verificar, de forma muito preliminar, em que medida as características institucionais de cada um deles pode contribuir para a sua efetividade na formulação e implementação de políticas públicas. A comparação tem como base a trajetória de cada uma das áreas e os indicadores de institucionalização descritos na última seção do capítulo anterior. As fontes primárias utilizadas são leis, decretos, portarias e eventuais produções oficiais para fins de divulgação das atribuições dos conselhos, obtidas em *sites* oficiais do governo federal e dos respectivos ministérios. Como fontes secundárias, foram consultadas, principalmente, a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) do IBGE e relatórios do Ipea.

Como mencionado anteriormente, é importante reforçar que este não é um trabalho empírico e a comparação entre os conselhos selecionados não possui intuito de aferir o grau de institucionalização dos conselhos uma vez que não se baseia em dados sistemáticos e completos para tanto. Não se pretende generalizar os achados, mas principalmente desenvolver hipóteses a serem testadas em pesquisas a serem desenvolvidas posteriormente. No entanto, espera-se encontrar bases para o argumento de que quanto mais institucionalizados forem os conselhos, maiores as chances de influenciar as políticas e garantir sua efetividade em termos de resultados.

#### 3.2 Justificativa da seleção dos conselhos

A seleção dos conselhos a serem analisados foi feita em função dos seguintes argumentos. A escolha pelo nível nacional é justificada pela maior disponibilidade de dados para essa esfera dos conselhos e por permitir reconstruir as políticas nacionais de cada uma das áreas. Sendo assim, foram selecionados conselhos com diferentes tipos de normas legais para a sua constituição que afetam diretamente a sua capacidade operacional e seu papel enquanto instituições participativas. A primeira norma considerada é a obrigatoriedade ou não, uma vez que tem implicações diretas para sua criação. Relevante também para diferenciação entre os con-

selhos foi o instrumento legal para a sua constituição: por meio de norma constitucional, por leis orgânicas ou por decretos executivos. Foram considerados ainda o papel deliberativo ou consultivo dos conselhos nacionais e a vinculação dos repasses do governo federal à existência dos conselhos nos demais níveis federativos. A seleção dos conselhos levou em conta ainda o legado institucional, ou seja, as características e a capacidade organizacional dos órgãos governamentais responsáveis pelas políticas a eles associadas. Esses aspectos serão abordados na descrição da trajetória de cada um deles.

A Política Nacional de Saúde e o Sistema Único de Saúde (SUS) são apontados reiteradamente pela literatura como exemplo de legado institucional no qual conformam um sistema de saúde de dimensão nacional, de forma descentralizada e hierárquica sob a coordenação centralizada em um único ministério. O Conselho Nacional de Saúde (CNS) se destaca entre os demais conselhos porque se tornou o mais sólido e institucionalizado modelo de participação. Junto ao Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), segundo conselho obrigatório selecionado, as áreas da saúde e da assistência social possuem semelhanças do ponto de vista de sua normatização e são considerados obrigatórios. Porém, esses dois conselhos têm diferenças importantes no que diz respeito ao seu legado institucional, podendo ser apontado como exemplo que o ministério ao qual a assistência social está vinculada é recente e foi criado no governo Lula como Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), passando a se chamar Ministério da Cidadania no governo Bolsonaro.

Dois conselhos não obrigatórios foram selecionados por diferirem dos anteriores em relação à norma básica que garante a sua constituição, ou seja, legalmente, não são conselhos obrigatórios. São eles o Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) e o Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH). O Consea reflete a descontinuidade das políticas de sua área, que atravessou diferentes regimes políticos e, talvez por isso, tenha sido considerada institucionalizada e consolidada (Costa, 2016). Apesar de existirem políticas, hoje compreendidas como segurança alimentar e nutricional (SAN), desde a ditadura militar, elas estiveram fragmentadas em diferentes órgãos e ministérios. Além disso, a prioridade inicial concedida pelos governos Lula à SAN parece ter sido sobrepujada pelo Programa Bolsa Família.

Por estas razões, o caso da SAN permite analisar como esses fatores contribuíram para a descontinuidade dessa política, culminando, inclusive, na extinção do Consea no primeiro dia do governo Bolsonaro por meio da Medida Provisória n. 870/2019. A comparação com os conselhos obrigatórios anteriormente apresentados buscará focar o papel exercido pelo Consea, cuja instância nacional está atualmente extinta, ao longo de sua trajetória e suas possibilidades de atuação dado o seu desenho institucional. O segundo conselho não obrigatório levantado é o Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH) por ter um modelo diferente dos demais, considerado um conselho temático ou conselho de promoção de direitos.

A análise qualitativa empreendida aqui tentará verificar se é possível estabelecer uma relação entre o desenho institucional dos conselhos e as políticas serem mais ou menos efetivas, do ponto de vista do seu funcionamento e dos seus resultados. A comparação das diferenças en-

tre as regras dos conselhos pretende evidenciar como as possibilidades de desenho institucional – com maior foco na sua obrigatoriedade ou não – e de funções – com foco na diferença entre a função deliberativa e a consultiva – podem influenciar como diferentes conselhos produzem diferentes resultados nas políticas.

### 3.3 A Política Nacional de Saúde e o Conselho Nacional de Saúde

A política pública de saúde até 1920 se organizava em função do controle sanitário das endemias por meio de práticas campanhistas e era normatizada para a repressão, inclusive por intermédio de um aparato policial próprio, daqueles que estavam à margem dos padrões de higiene e de moradia esperados. A partir da década de 1920, foram criadas as Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAPS) que eram gerenciadas pelos próprios trabalhadores e foram fruto de longa disputa. Entra em vigor, então, um modelo de prestação de serviços de saúde baseado em lógica assistencial-privatista.

As CAPS deram origem aos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPS) e a lógica de acesso aos serviços de saúde continuou regulada pela vinculação ao trabalho formal, porém sem a participação direta ou indireta por parte dos trabalhadores. O governo realizava campanhas sanitárias e de vacinação com o intuito de atingir aqueles que não estavam vinculados ao setor formal ou não podiam arcar com as despesas médicas, mas eram ainda restritas aos grandes centros urbanos, regiões portuárias e de escoamento da produção cafeeira e à capital. Segundo Carvalho (2013),

Esse período configurou-se por uma oferta de assistência médica desigual, pois grande parte da população brasileira não estava vinculada a atividades de natureza empresarial, continuando a depender dos programas sanitários esporádicos do Estado. Importante ressaltar o caráter controlador dessa política social, capaz de absorver os assalariados urbanos do setor privado, ao mesmo tempo que os excluía da esfera pública de participação (Carvalho et al., 2013, p.7).

Após a criação do Ministério da Educação e Saúde, foi instituído, em 13 de janeiro de 1937, o Conselho Nacional de Saúde (CNS) por meio da Lei n. 378. O CNS tinha como finalidade assessorar o ministério, juntamente ao Conselho Nacional de Educação, e, mais diretamente, assessorar o Departamento Nacional de Saúde no combate às endemias, à tuberculose e no tratamento das doenças mentais e da hanseníase (CNS, 2011). Neste período, a política de saúde era operacionalizada a partir de ações pontuais e da oferta de serviços nacionais, como o de febre amarela e malária, criados com o intuito de expandir a rede de cobertura de equipamentos de saúde.

O CNS era, inicialmente, composto por especialistas nos assuntos de saúde pública, conformando um corpo técnico, e por membros da elite econômica que, mesmo não pertencendo ao governo, não eram o que, atualmente, se consideram representantes da sociedade. Todos os membros eram indicados pelo ministro da área. A partir disso, o CNS passou a funcionar como

um colegiado com caráter consultivo e normativo que “estabelecia normas e diretrizes técnicas assim como emitia pareceres sempre que convocado<sup>7</sup>”. O estabelecimento desse instrumento consultivo tinha como intenção o aumento da legitimidade para com determinados extratos da sociedade da época.

A primeira Conferência Nacional de Saúde ocorreu em janeiro de 1941 em consonância com o estabelecimento das conferências nacionais intergovernamentais a cada dois anos por decreto do governo federal. O tema dessa conferência foi “Situação sanitária assistencial dos estados e municípios” e discutiu a necessidade de uma política nacional de saúde que protegesse grupos “vulneráveis”, possuísse ampla cobertura nacional e organizasse as questões assistenciais, sanitárias e o saneamento nos estados e municípios (Ministério da Saúde, 2013).

Com o fim do Estado Novo, os estados voltaram a ser os principais operadores da saúde, característica que se manteve ao longo dos anos 1940. Já na década de 1950, a mudança do modelo econômico adotado pelo país com o aumento da industrialização e criação de outros pólos urbanos e econômicos permitiu maior organização social e reivindicação por políticas sociais que incluíssem o operariado. Durante o período do desenvolvimentismo, novas perspectivas ligavam as condições de vida da população à situação econômica e a saúde adotou o discurso da medicina preventiva.

Nesse período, as áreas de saúde e educação foram desmembradas em ministérios distintos e o CNS passou a ser regulamentado pelo Decreto n. 34.347, de 8 de abril de 1954. Por meio dessa regulamentação, o CNS começou a prestar assistência direta ao ministro da saúde e a determinar as bases gerais dos programas de proteção à saúde. Alguns anos depois, em 1959, o conselho teve seu número de conselheiros aumentado pelo Decreto n. 45.913, passando de 17 para 24 conselheiros.

Com a mudança, o CNS passou a ser composto por oito pessoas de “notório saber” na área, seis titulares de cargos proeminentes no ministério e dez membros natos. Os membros natos eram o ministro da saúde, que presidia o conselho; o diretor-geral do Departamento Nacional de Saúde; o diretor-geral do Departamento Nacional de Endemias Rurais; o diretor-geral do Departamento Nacional da Criança; o diretor do Instituto Oswaldo Cruz; o presidente da Academia Nacional de Medicina; o presidente da Associação Médica Brasileira; o diretor-geral de saúde do Exército; o diretor-geral de saúde da Marinha; e o diretor-geral de saúde da Aeronáutica. Todos os membros natos e os servidores do Ministério da Saúde eram médicos (Brasil, 1959, art. 2º; Côrtes et al., 2009).

Com o início da ditadura militar, houve a unificação dos IAPS, por meio da criação do Instituto Nacional da Previdência Social (INPS), e o desenvolvimento do setor privado de assistência médica em detrimento da saúde pública, ainda que a cobertura do sistema de seguri-

---

<sup>7</sup> Conforme disponível no site do conselho: <http://conselho.saude.gov.br/apresentacao/index.htm> . Acesso em 21/09/2020.

dade tivesse sido ampliada. Foi a partir da opção política de incentivar a criação de complexos médico-industriais que se fortaleceu o empresariado médico-hospitalar e a indústria farmacêutica, que passaram a constituir fortes grupos de interesse e pressão da saúde no Brasil.

Outro importante grupo de pressão que começou a se organizar, sobretudo no estado de São Paulo nos anos 1970, foi o dos médicos sanitaristas. O estado aparece na literatura como pioneiro em iniciativas populares da área de saúde pública organizadas por esse grupo. Quando as secretarias de saúde eram ocupadas por médicos sanitaristas, as iniciativas incluíam a incorporação do assessoramento por meio dos conselhos municipais e por outros órgãos colegiados e a descentralização técnico-administrativa com foco na autonomia distrital.

O Conselho Nacional de Saúde teve sua atuação ampliada a partir do Art. 1º do Decreto n. 67.300, de 30 de setembro de 1970, que passou a determinar que ao conselho cabia “examinar e emitir parecer sobre questões ou problemas relativos à promoção, proteção e recuperação da saúde, que sejam submetidos à sua apreciação pelo Ministro de Estado, bem como opinar sobre matéria que, por força de lei, tenha que ser submetida à sua apreciação” (Brasil, 1970). Mesmo funcionando de maneira irregular, o CNS continuava a existir. Em 1976, o conselho teve suas atribuições regulamentadas pelo Decreto n. 79.056, que alterou sua estrutura, passando então a ser composto por Câmaras Técnicas que fortalecem o trabalho das Comissões internas. Importante notar que, de acordo com o mesmo decreto, a formulação da Política Nacional de Saúde foi apreciada pelo Conselho de Desenvolvimento Social e não pelo Conselho Nacional de Saúde.

As Câmaras Técnicas e as Comissões foram incorporadas à estrutura do CNS nessa época e continuaram a existir posteriormente, constituindo espaços de discussão pormenorizada de temáticas consideradas relevantes e que se relacionam diretamente com a política de saúde. Ambas podem ser constituídas por membros do CNS e por representantes de órgãos, instituições e entidades da sociedade civil importantes para a temática em específico, mesmo que não sejam membros do conselho, porém as funções de coordenação só podem ser exercidas pelos membros do conselho.

A retórica do direito à saúde é impulsionada pela Organização Mundial da Saúde (OMS) ao final da década de 1970. A saúde comunitária e a atenção primária à saúde se tornam estratégias alavancadas pelo documento “Saúde para Todos no Ano 2000” e coincidem com as medidas adotadas pelo governo federal durante a crise econômica que se instalou ao final da década. O provimento de saúde havia sido dividido entre o governo e o setor privado. A saúde pública e a atenção primária à saúde ficaram com o governo e a assistência médica com o setor privado, que contava com o apoio financeiro do governo por meio do Sistema Nacional de Saúde.

Contudo, com a crise econômica e a falência do setor particular devido aos altos custos da expansão do serviço de saúde e a sua baixa coordenação, dois movimentos passaram a manifestar a insatisfação da população. O primeiro, por parte da população, tendo em vista que os indicadores de saúde não apresentavam melhoras. O segundo movimento reuniu os profissio-

nais da área médica e sanitária em oposição ao sistema de saúde pública vigente. Da insatisfação desses profissionais surgiram, notadamente no meio acadêmico e universitário, reivindicações pela democratização da saúde que contemplasse medidas de descentralização e a municipalização. O desgaste político e econômico dos militares no poder aliado às pressões exercidas por setores da sociedade civil organizada deu origem a um processo de abertura política e transição para a democracia a partir da década de 1980.

O conselho e a conferência nacionais de saúde, no entanto, até aquele momento, não eram instâncias fortes de pressão, principalmente, no caso dos conselhos, por atuarem mediante indicação do governo, e, em ambos os casos, por não terem ocorrido de maneira contínua desde a sua criação. Contudo, a 8ª Conferência Nacional de Saúde que ocorreu em 1986 aparece como um marco pelo expressivo número de pessoas que alcançou. Essa conferência marcou também a maior politização do debate sobre a saúde e a questão sanitária, atuando como “marco fundador” do SUS e ficando conhecida como “Constituinte da Saúde”.

Os médicos possuem maior poder de barganha junto à população devido ao seu peso enquanto categoria profissional e por serem os “burocratas de nível de rua” (Lipsky, 1980; 2010) que implementam a política. Devido a atuação dos médicos sanitaristas, o resultado das deliberações da 8ª Conferência foi encaminhado enquanto proposta de política nacional de saúde para os congressistas durante a Assembleia Nacional Constituinte (ANC). A ANC, embora sensível às demandas dos sanitaristas, aprovou como resultado final um modelo híbrido de política nacional de saúde que incorporou partes dos dois projetos concorrentes, o sanitarista e o privatista, e não um modelo totalmente público de saúde. A saúde privada foi incorporada ao projeto como modelo de saúde suplementar.

A instituição da Lei n. 8.080, Lei Orgânica de Saúde (LOS), em 19 de setembro de 1990 formalizou a criação do Conselho Nacional de Saúde e por meio dela foram aprovadas medidas que garantiram a ampliação e a vinculação de recursos municipais para a saúde. Nos anos 2000, diversas mudanças também foram implementadas. Destaca-se a Portaria do Ministério da Saúde n. 399 de 22 de fevereiro de 2006 que divulga o “Pacto pela Saúde”, conhecido como a consolidação do SUS, e aprova as Diretrizes Operacionais do Pacto.

### **3.4 A Política Nacional de Assistência Social e o Conselho Nacional de Assistência Social**

A trajetória da assistência social tem por característica a continuidade das ações que eram anteriormente rotuladas como serviço social e tinham como principal lócus a esfera privada e as relações trabalhistas. A gênese da assistência social, todavia, é a filantropia. Uma das maiores características da área é a grande presença de grupos religiosos e caritativos e o “primeiro damismo”, termo usado pela literatura para demonstrar que essa área era relegada à “aparência” e ao assistencialismo e foi historicamente comandada pelas primeiras damas do

país.

Nesse sentido, é entendimento comum entre diversos autores que a assistência social teve papel mantenedor da subalternização das camadas sociais mais pobres decorrentes da crescente urbanização, da industrialização e das transformações urbanas (Gomes, 2000; Sposati, 2013). Estes fatores tiveram papel significativo no empobrecimento de grande parte da população brasileira daquela época, principalmente os trabalhadores urbanos, e a assistência passou a ser uma estratégia adotada pelo Estado por meio da implementação de ações que visassem amenizá-lo. Contudo, não era objetivo do Estado acabar com a pobreza e aos poucos os princípios norteadores foram alterados de uma lógica repressiva para com os mais pobres para uma lógica de ajuda, embebida em princípios caritativos e assistencialistas, a partir da constituição do serviço social como área de atuação.

As primeiras instituições de assistência social do Brasil datam da década de 1930, mais precisamente do período do Estado Novo (1937-1945). Entre as principais estão o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), criado em 1938, e a Legião Brasileira de Assistência (LBA), criada em 1942. Estes e outros dispositivos tinham como objetivo organizar as ações assistenciais públicas e privadas. O contexto político e econômico os favoreceu uma vez que as políticas desse período tinham como sentido a regulação do mercado. O contexto da criação da LBA é o de assistência às famílias que tiveram algum membro convocado para a Segunda Guerra Mundial. Durante o período da ditadura militar, no ano de 1969, a LBA é transformada em fundação e passa a ser vinculada ao Ministério do Trabalho e Previdência Social. Em 1974, é criado o Ministério da Previdência e Assistência Social e a Secretaria de Assistência Social, de caráter consultivo (Gomes, 2000).

Diferentemente da saúde, que contava com amplo reconhecimento público como uma atribuição do Estado e um direito de toda população, a assistência social só passou a integrar o rol de políticas sociais a partir da Constituição Federal de 1988. Antes disso, as atribuições que compõem a grande área da assistência social estavam contidas na esfera privada. Atualmente, as áreas da saúde, da assistência social e da previdência social compõem o sistema de seguridade social. A definição constitucional da assistência social como pertencente ao sistema de seguridade social é vista como a grande âncora ético-valorativa (Sposati, 2013). Entretanto, é argumentado que um dos fatores que dificultaram a legitimidade da assistência social no período da redemocratização foi o tardio acúmulo propositivo da sociedade organizada em defesa dessas políticas na forma de projetos amplos a serem apreciados durante a Constituinte (Boschetti, 2006).

O processo de afirmação da assistência social como política social contou com entraves societais e políticos. Na ocasião da realização do Simpósio Nacional de Assistência Social na Câmara dos Deputados, em 1989, foi apresentada aos legisladores uma proposta de lei com significativo avanço institucional. O deputado Raimundo Bezerra (PMDB-CE) apresentou o Projeto de Lei n. 3099/89 que propunha a criação de uma lei orgânica de assistência social, mas foi vetado integralmente pelo presidente Collor, alegando falta de recursos. A matéria retornou



ao Legislativo em 1991 por iniciativa dos deputados Geraldo Alckmin (PSDB-SP) e Reditário Cassol (PTB-RO). A realização do I Seminário Nacional de Assistência Social em junho de 1991, em Brasília, resultou no documento “Ponto de Vista que Defendemos” que serviu de subsídio para a elaboração do Projeto de Lei n. 3154/92 de autoria do deputado Eduardo Jorge (PT-SP).

Novamente adiada por questões econômicas, a tramitação contou ainda com a recomendação do então Procurador-Geral da República, Aristides Junqueira, de que o projeto deveria ter origem no Executivo a fim de evitar novos vetos. Nesse período, o Ministério do Bem-Estar Social promoveu encontros regionais em todo o país para a discussão de uma lei orgânica para a área da assistência social. A partir disso, foi organizada a I Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em junho de 1993, em Brasília, que resultou no documento conhecido como “Conferência Zero da Assistência Social”. Este foi discutido a partir do projeto de lei apresentado pelo Executivo que, no entanto, não era condizente ao que os especialistas e as entidades vinham defendendo. O novo projeto foi encaminhado ao Congresso Nacional e a Lei n. 8.742, Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), foi sancionada pelo presidente Itamar Franco em dezembro de 1993.

Em 1995, foi criada a Secretaria de Assistência Social durante o primeiro mandato do governo Fernando Henrique Cardoso, mas é apontado que houve falta de celeridade na nomeação e na posse do secretário, o que impactou a organização da conferência nacional da área. A segunda edição da conferência nacional ocorreu em 1997, porém, seguindo o exemplo da anterior, foi a princípio adiada e chegou a ser suspensa por meio de medida provisória (Gomes, 2000).

O Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), bem como suas esferas subnacionais, é “herdeiro” do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), criado em 1938 e extinto com a aprovação da LOAS. Com sua extinção, o legado cartorial, ou seja, a função de certificação de entidades filantrópicas para celebração de convênios com o setor público e obtenção de isenções fiscais passa a ser desempenhada pelo CNAS. A função cartorial, de credenciamento e certificação das entidades, e a função política deste conselho passam, então, a “concorrer” e a gerar conflitos internos em função da participação de entidades que reconhecem no conselho um espaço que pode beneficiá-los quanto a sua certificação.

Em livro organizado pelo antigo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) em função da comemoração de 20 anos da LOAS, Sposati (2013) observa que foi só a partir da Lei n. 12.101/2009 que o CNAS deixou de ser lócus de concessão de benefícios individuais para as instituições assistencialistas privadas e passou a atuar apenas no âmbito da política de assistência social. A autora chama de concessão de “méritos individuais” a obtenção de vantagens por parte das organizações privadas de educação, saúde e assistência social. Segundo ela, essas organizações utilizavam o CNAS apenas como plataforma de registros, pareceres e atestados de mérito, pois lhes possibilitava a isenção de pagamento de taxas e contribuições públicas.

Para Sposati (2013), entre 1993 e 2009 vigorou uma concepção privatista de assistência social internamente ao conselho. Em 2009, ainda segundo a autora, ocorreu a “libertação” da operação de interesses privados e individuais das organizações sociais por meio do CNAS e sua consequente efetivação enquanto conselho de política pública. A lei teria, então, conferido maior autonomia a esse conselho segundo a perspectiva dessa autora.

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) foi instituído em 2005 pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS) aprovada pelo CNAS em 2004 e pela 4ª Conferência Nacional de Assistência Social. A deliberação pela implementação do SUAS é atribuída à significativa presença de representantes municipais e à mobilização popular. Outro importante instrumento legal constitutivo dessa área é a Norma Operacional Básica (NOB), cuja primeira versão data de 2005, que especificou as atribuições de cada um dos entes federados.

A gestão e o financiamento compartilhados foram institucionalizados pela NOB e pela instauração de Comissões Intergestoras Bipartite e Tripartite. Entre as atribuições do governo federal estão a formulação das políticas, a normatização e o financiamento de programas e benefícios específicos como o Programa Bolsa Família e o Benefício da Prestação Continuada. Aos estados coube parte do financiamento e prestação de auxílio aos municípios, e estes também são responsáveis pelo financiamento e pela implementação das políticas.

A dimensão participativa da política está atrelada à existência de conselhos e conferências nas três esferas de governo na federação. Dentre as atribuições dos conselhos estão: aprovar as propostas e o plano de aplicação do fundo orçamentário; acompanhar e avaliar a execução orçamentária e financeira dos recursos e sua prestação de contas; fortalecer o cofinanciamento da política de assistência social; definir e aferir padrões e indicadores de qualidade na prestação dos serviços socioassistenciais; verificar a execução dos serviços de acordo com as normas reguladoras (Tavares, 2013).

### **3.5 A Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**

O conceito de segurança alimentar e nutricional (SAN) remete ao período das grandes guerras mundiais e, na ocasião da Primeira Guerra Mundial (1914-1918), esse conceito já era utilizado na Europa. Sua utilização fazia referência à questão da segurança nacional, por meio da qual um país estaria “vulnerável” aos eventuais embargos e sanções econômicas de outros países caso não fosse capaz de produzir alimentos para o consumo de sua própria população. No período da Segunda Guerra Mundial (1939-1945), a compreensão internacional passou a ser de que a produção de gêneros alimentícios era insuficiente nos países menos desenvolvidos e que a subnutrição nesses países era causada pela crise de produção. Em razão disso, foram realizados alguns experimentos com o intuito de aumentar a escala da produção em alguns países mais pobres, o que ficou conhecido como “Revolução Verde”.

Todavia, os resultados dos experimentos mostraram que, diferentemente do que era esperado, o aumento da produção de alimentos não garantiu o aumento do acesso aos mesmos. Além disso, é observado, nessa época, o aumento da produção alimentícia em escala global, o que não é acompanhado por impactos expressivos na redução das desigualdades de acesso aos alimentos. Isso implicou, então, na reconstrução do conceito que passou a incluir o acesso aos alimentos e também o acesso à terra e aos meios de produção de alimentos, ainda que no nível da subsistência.

A partir desse novo entendimento, foi deixado de lado o aspecto militar da securitização da alimentação e da nutrição. As definições subsequentes do conceito e das condições necessárias à realização da SAN se deram conforme o momento econômico e social sempre seguindo as deliberações nos fóruns internacionais e nacionais, que eram guiados pelos primeiros. No Brasil, o entendimento do acesso à alimentação enquanto um direito humano é impulsionado por ocasião desses fóruns, sobretudo os exteriores, e anima o debate sobre SAN. Dessa forma, a inclusão do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), por meio da Emenda Constitucional n. 64/2010, no rol das obrigações constitucionais do Estado brasileiro estabelece o direito humano de estar livre da fome e o direito do acesso aos alimentos adequados no artigo 6º da Constituição Federal de 1988. Isso evidencia que novos objetivos passaram a orientar as políticas de SAN, sendo a garantia do cumprimento do DHAA um deles.

Por definição, a segurança alimentar e nutricional (SAN) é o direito universal de acesso regular e permanente a alimentos de qualidade e em quantidade suficiente sem que haja comprometimento de outras necessidades essenciais. A realização da SAN deve ter como base práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam social, econômica e ambientalmente sustentáveis (Consea, 2004; Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional, 2006). O conceito, porém, já aparecera em um documento intitulado “Segurança alimentar: proposta de uma política contra a fome” e elaborado, em 1985, para a Secretaria de Planejamento do então Ministério da Agricultura e Abastecimento (Maluf, 2007, p. 80 apud Ipea, 2012, p. 19). Mas é somente em 2004 que o conceito tem sua utilização referendada na ocasião da II Conferência Nacional de SAN.

É importante chamar a atenção para a distinção semântica que deve ser feita entre as áreas alimentar e nutricional e sua conceituação conjunta empregada no termo segurança alimentar e nutricional. A alimentação e a nutrição constituem dois campos distintos de atuação. O primeiro tem a ver com toda a cadeia produtiva de alimentos e com sua qualidade, referindo-se aos processos culturais do ato de se alimentar. O universo envolvido na comensalidade é, inclusive, objeto de estudo de cientistas sociais nos campos da antropologia e da sociologia da alimentação. Refere-se também aos processos de cozimento e preparação do alimento, o que inclui diversos profissionais e grupos atuantes em fases distintas desse processo.

O segundo, o campo nutricional, marcado pela presença especializada dos nutricionistas, é o campo onde se discutem as quantidades energéticas e as calorias presentes nos alimentos, ou seja, consiste na medição dos alimentos e sua capacidade de nutrir o organismo humano.

Refere-se aos estudos sobre a quantidade de nutrientes necessária ao bom funcionamento do corpo. Ainda que díspares, ambas são associadas no conceito de SAN conferindo interdisciplinaridade à área e contribuindo para a complexidade e amplitude da concepção e atuação do que foi convencionado sob o rótulo de SAN.

A trajetória das políticas de alimentação e nutrição no Brasil, assim como quaisquer outras políticas, está atrelada a contextos econômicos, políticos e sociais, além dos momentos históricos em que são implementadas (Prado, 1993; Arruda; Arruda, 2007). A compreensão dessas políticas é facilitada se for feita a partir da compreensão conjuntural e cumulativa do aprendizado e do legado institucionais.

Os primeiros estudos sistemáticos sobre alimentação e nutrição no Brasil foram realizados por Josué de Castro no início da década de 1930 e tinham como um dos objetivos caracterizar as diferenças regionais relativas às “condições da vida das classes operárias” (Arruda; Arruda, 2007). O inquérito foi conduzido inicialmente em Recife e financiado pelo Departamento de Saúde Pública de Pernambuco em 1933 e passou a ser aprofundado para outros contextos regionais do país com o apoio do Departamento Nacional de Saúde Pública em 1935. Sua obra de maior projeção, *Geografia da Fome* (1946), consiste num meticuloso mapeamento das características socioespaciais e culturais das regiões brasileiras e da expressão da fome, situação na qual diferentes grupos populacionais se encontravam. Sua contribuição deu-se, então, ao serem vinculadas às questões alimentares e nutricionais o processo produtivo e ao estabelecer relações entre alimentação e salário, o que impulsionou a defesa do salário mínimo conquistado em 1938.

Na década de 1940, no âmbito da alimentação, foram criados comitês e institutos técnicos que visavam dar conta da questão da alimentação sob diferentes perspectivas. Em relação à alimentação do trabalhador e à previdência social, destaca-se a criação do Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS) por meio do Decreto n. 2478 em 1940, que pode ser considerado o primeiro órgão exclusivo para as políticas de alimentação do país, ainda que fossem direcionadas apenas para os trabalhadores formais. Da perspectiva da mobilização econômica, em 1944, é criado o Instituto Técnico de Alimentação, que, posteriormente, se tornou o Instituto Nacional de Nutrição da então Universidade do Brasil. No âmbito da educação e da saúde, destaca-se a Comissão Nacional de Alimentação (CNA) criada em 1945 pelo Decreto n. 7328 e transferida em 1949 para o Ministério da Educação e Saúde.

No entanto, é somente na metade da década de 1950 que uma das primeiras e principais políticas nacionais de alimentação é criada: o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que data de 1955. O PNAE passou por sucessivas mudanças de nome e reformulações no alcance do programa até 1979, ano que passou a ser denominado pelo nome atual. Inicialmente, foi denominado Campanha de Merenda Escolar (CME); posteriormente, passou a se chamar Campanha Nacional de Merenda Escolar (CNME); e, depois, Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE), sempre vinculado ao Ministério da Educação. O PNAE “caracteriza-se como a política pública de maior longevidade do país na área de segurança

alimentar e nutricional, sendo considerado um dos maiores, mais abrangentes e duradouros programas na área de alimentação escolar do mundo” (Peixinho, 2013, p. 910).

Na ocasião da instituição do PNAE, foram celebrados convênios diretamente com o Fundo Internacional de Socorro à Infância, atual Unicef, e com outros organismos internacionais, principalmente a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) (Brasil, 2020)<sup>8</sup>. Isso mostra que, desde a sua origem, as políticas de alimentação e nutrição sempre estiveram vinculadas, geralmente pela via orçamentária, a organismos internacionais e multilaterais que eram responsáveis por viabilizar essas políticas por meio de convênios e editais de programas internacionais com objetivo de reduzir a pobreza global.

Já na década de 1970, a discussão sobre alimentação e nutrição no Brasil foi permeada pela questão do desenvolvimento econômico e social e do fortalecimento da indústria alimentícia nacional por meio da compra prioritária de gêneros produzidos nacionalmente (Arruda; Arruda, 2007; Peixinho, 2013). Em 1972, a CNA é extinta, dando lugar ao Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN) pela Lei n. 5829 de 1972, como autarquia vinculada ao Ministério da Saúde. O INAN tinha como algumas de suas atribuições dar assistência ao governo federal na formulação de uma política nacional de alimentação e nutrição; a elaboração, proposição e fiscalização do Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN); e servir como órgão central das atividades de alimentação e nutrição (Arruda; Arruda, 2007).

Em 1975, dado o insucesso do primeiro PRONAN, é feita uma parceria entre o INAN e o Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (Ipea). Após essa parceria, a visão e a atuação governamentais no campo social foram reformuladas em razão do cumprimento do II Plano Nacional de Desenvolvimento entre os anos 1975 e 1979. A atuação política e administrativa passa a ser norteadas pelo princípio de igualdade hierárquica entre o desenvolvimento econômico e o social, na qual ambos têm responsabilidades na busca de soluções para os problemas sociais e a desigualdade, e pelo princípio de justiça social (Arruda; Arruda, 2007). A justiça social é um conceito presente nos debates econômicos e que passa, principalmente nos anos 1970 e 1980, a nortear a atuação das políticas sociais e a designar que o foco das políticas deve ser o tratamento focalizado na população considerada de baixa renda.

Logo, até esse momento, embora já existissem políticas que tratassem das questões alimentares e nutricionais, elas estavam distribuídas em diversos ministérios e em diferentes órgãos que atuavam de maneira pontual, cujo foco recaía ora sobre os órgãos vinculados à saúde ora sobre os órgãos vinculados à agricultura. A estratégia intersetorial que, para Arruda e Arruda (2007)

implicava promover articulações com organismos subordinados a outros Ministérios, constituiu uma estratégia que apresentou dificuldades operacionais, das quais se teve consciência quando da formulação do II PRONAN, porque

---

<sup>8</sup> Disponível em: <https://www.fn-de.gov.br/index.php/programas/pnae/pnae-sobre-o-programa/pnae-historico>. Acesso em: 22/06/2020.

não se buscava o mais fácil de operacionalizar e sim o que efetivamente devia ser realizado para alcançar o desiderato pretendido de justiça social (Arruda; Arruda, 2007, p. 322).

O período pós-transição do regime autoritário brasileiro foi marcado pela reorganização das instituições políticas democráticas, em especial o retorno das eleições diretas e do pluripartidarismo. O momento imediatamente anterior à redemocratização é caracterizado pelo crescente ativismo político e pela intensificação das demandas da sociedade civil organizada em torno da prioridade em relação às políticas sociais e à participação política e social. Portanto, a Constituição Federal de 1988 marca, além da restauração democrática, um novo momento para a política e a cidadania brasileiras, conferindo centralidade para as questões sociais.

O primeiro governo democraticamente eleito por meio de eleições diretas foi assumido por Fernando Collor em 1989. Collor sofreu impeachment em 1992 e seu vice Itamar Franco assumiu para o término do mandato. Em busca de maior diálogo com os movimentos sociais que começavam a se organizar em torno do combate à fome e à miséria, em 1993, é aprovada a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea), vinculado à Presidência da República. Esse conselho é uma das demandas apontadas pelo documento final da 1ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar que ocorreu em 1986 e foi um evento organizado a partir da 8ª Conferência Nacional de Saúde.

O Consea é um conselho de assessoramento direto à presidência da República e aos seus respectivos ministérios no que tange às políticas de segurança alimentar e nutricional. A inovação que o Consea possui em relação aos demais conselhos consultivos e técnicos anteriores, como por exemplo o Conselho Consultivo Técnico Científico em Alimentação e Nutrição do INAN, ligado ao Ministério da Saúde, é a inclusão da participação social na elaboração dessas políticas.

A entrada da segurança alimentar e nutricional na institucionalidade brasileira está atrelada à concepção dessa questão enquanto um problema político, isto é, enquanto uma questão passível de ser mediada por meio da atuação do Estado na forma de políticas públicas. Além disso, as discussões em torno da SAN surgem ao mesmo tempo em que a sociedade se organiza em grupos e associações para pressionar os governos em relação à fome e à desnutrição de parcela significativa da população. Assim, desde o início, a SAN contou com a presença e participação de grupos autogestionados e de organizações não governamentais na definição da agenda e na formulação das políticas, ainda incipientes à época, e que tinham como principal objetivo o combate à fome.

A organização que atuou mais diretamente nesse processo foi a “Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida” fundada pelo sociólogo e ativista Herbert de Souza, conhecido como Betinho, responsável por importantes avanços na discussão em torno da SAN. É a Ação da Cidadania que se articula e consegue mobilizar o governo federal em torno de uma política integrada de SAN. Como resultado de sua atuação, é possível elencar a construção de um documento junto ao Ipea intitulado “O Mapa da Fome no Brasil: subsídios à formulação de

uma Política de Segurança Alimentar” em 1993.

É importante atentar para algumas questões que são características importantes das políticas de SAN. A primeira delas é a intersectorialidade, e a consequente dispersão da política em diferentes órgãos, constitutiva da própria área de SAN e, por consequência, a multidisciplinaridade no seu estudo. A segunda é a de que diversas iniciativas públicas da área de SAN estão relacionadas a organismos internacionais<sup>9</sup>, pelo menos em algum nível. Além da participação de organizações multilaterais, também possui destaque a presença de entidades nacionais da sociedade civil enquanto atores impulsionadores das discussões em torno da elaboração de políticas condizentes com a realidade brasileira. A presença da sociedade civil organizada também é observada nas conferências de políticas, em suas etapas municipais, estaduais e nacionais, que juntamente aos conselhos constituem um aparato institucional com canais de participação da população na elaboração das políticas, evidenciando a característica democratizante trazida pela CF 1988.

É possível notar ainda, em um retrospecto, como as políticas de alimentação e nutrição deixam de ser direcionadas especificamente para trabalhadores formais com a redemocratização, assim como ocorria com a maior parte das políticas sociais - aspecto evidenciado por Santos (1979) por meio de seu conceito “cidadania regulada” - e para alunos do sistema público de ensino que, da mesma forma, não era universal. Conclui-se, então, que as políticas de SAN passaram, no decorrer dos anos, por um processo de universalização do público alvo e passou a ser compreendida como uma política social e não mais como uma frente de atuação das políticas de saúde e agricultura, passando a constituir uma nova área de atuação do Estado.

Apesar da estabilidade econômica alcançada em meados dos anos 90, a adoção de políticas neoliberais teve impacto direto nas políticas sociais, sendo o final da década caracterizado pelo enfraquecimento e pela extinção de órgãos antes responsáveis por políticas nacionais. Nessa conjuntura, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea) foi extinto no ano de 1995 pelo presidente Fernando Henrique Cardoso por meio do Decreto n. 1366. Isso acabou concentrando as políticas de alimentação e nutrição na pasta da saúde em um período transicional até a constituição de uma área exclusiva para essas políticas, o que indica uma instabilidade dos órgãos responsáveis pela implementação dessa política.

Com a extinção do Consea, o governo FHC criou o Programa Comunidade Solidária que era composto pelo Conselho da Comunidade Solidária e pela Secretaria Executiva do Programa da Comunidade Solidária, que deveriam estar articulados. O Conselho da Comunidade Solidária tinha como presidente a primeira dama Ruth Cardoso e como função principal a articulação entre governo e sociedade civil.

---

<sup>9</sup> Cita-se como exemplo o fato dos temas das conferências nacionais de segurança alimentar e nutricional, na maior parte das vezes, acompanharem temas escolhidos em fóruns internacionais. Como o tema das conferências nacionais, usualmente, também norteia as conferências subnacionais, nem sempre discute-se questões específicas do contexto nacional como tema principal das conferências.

Contudo, o Programa Comunidade Solidária foi aos poucos sendo modificado e entendido pelos executores que ele se assemelhava menos a um programa governamental e mais a uma estratégia de ação. Essa estratégia estava vinculada à ideia de participação solidária que incluía setores privados e ampliava o incentivo para trabalhos voluntários. Porém, segundo Almeida (2006), o desenvolvimento desse programa perdeu o caráter de responsabilidade pública e passou a significar um novo modo de concepção das políticas sociais.

A promoção da SAN foi impulsionada a partir de 2003 como uma das estratégias para a redução da extrema pobreza e da fome no Brasil. Esses dois tópicos figuraram como centrais na agenda política do então presidente Lula (PT), eleito para o seu primeiro mandato em 2002. No seu primeiro ano de mandato, o Consea é recriado e a criação do Programa Fome Zero foi uma das estratégias adotadas pelo governo federal para alcançar os objetivos propostos com a SAN. Destacam-se, além do Programa Fome Zero, o Programa Bolsa Família e o Programa de Aquisição de Alimentos, todos programas intersetoriais que se encontravam em vários ministérios.

A institucionalização da área de SAN ocorreu à medida que aparatos normativos foram sendo aprovados com o intuito de aumentar a responsabilidade do Estado brasileiro com a política. A atribuição de normas legais para o funcionamento da política, no entanto, ocorreu de maneira a não incluir o quanto seria destinado às políticas, o que se reflete na sua fragilidade orçamentária.

A Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) - Lei n. 11.346/2006 - é apontada como a maior conquista para a área (Ipea, 2008) e institui o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). Além do SISAN, também foi criada uma câmara que agrega os órgãos responsáveis pela política e dá mais unidade à sua implementação, que é importante como forma de diminuir a dispersão e aumentar a coordenação dos vários órgãos. De acordo com o artigo 11 da LOSAN, esse sistema nacional se estrutura por meio de quatro componentes que são: 1) a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; 2) o Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional; 3) a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional; 4) órgãos e entidades nacionais, estaduais, distritais e municipais de SAN e instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, que se enquadrem nos critérios de participação nas políticas de SAN.

A Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN) é o órgão responsável pela elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLAN-SAN) e pela coordenação deste Plano e da Política Nacional de Segurança Alimentar. Além disso, a CAISAN é responsável por promover a interlocução entre as entidades e os órgãos do governo federal. Nota-se, então, o papel agregador e definidor da política geral desempenhado pela CAISAN. Também são suas atribuições o monitoramento e a avaliação da destinação e aplicação dos recursos e regulamentar a participação de entidades e organizações sem fins lucrativos.

Assim como os sistemas nacionais de políticas de saúde e de assistência social, o SUS e



o SUAS respectivamente, também a Segurança Alimentar e Nutricional faz parte de um sistema nacional de políticas públicas. O SISAN é um sistema integrado e participativo que tem como objetivo “formular e implementar políticas e planos de segurança alimentar e nutricional, estimular a integração dos esforços entre governo e sociedade civil”(art. 10, Lei n. 11.346/2006). Também são atribuições do SISAN a promoção do acompanhamento, do monitoramento e da avaliação da SAN.

### **3.6 O Programa Nacional de Direitos Humanos e o Conselho Nacional de Direitos Humanos**

A distinção entre direitos humanos legais e morais raramente é clara (Pogge, 2007). Definir as necessidades humanas básicas que devem ser garantidas pelo Estado é, em alguma medida, atribuir legalidade a valores morais. Esses valores influenciam ainda a legitimidade dos órgãos governamentais que, ao não garantirem condições básicas de subsistência para a população, também possuem menor capacidade de legitimar suas ações e de fazer suas leis serem cumpridas.

Os direitos humanos se diferenciam dos direitos sociais devido ao fato destes estarem associados às políticas sociais implementadas em um país, estado ou município, ao passo que a garantia do cumprimento dos direitos humanos, geralmente, passa pela instauração de inquéritos de violações desses direitos e da judicialização que visa o cumprimento deles. Essa diferença afeta a institucionalização e a efetividade dos direitos humanos, em comparação às políticas sociais, em razão da efetividade dessa área não depender apenas de órgãos do Executivo, mas também da abertura de inquéritos parlamentares e de órgãos do Judiciário. Existem, além dos conselhos, comissões e comitês de direitos humanos em diversos órgãos como a Câmara dos Deputados e o Ministério das Relações Exteriores.

A participação na área de direitos humanos possui características distintas das áreas anteriormente apresentadas. Uma das características da participação nessa área é evidenciada pelo trabalho desenvolvido por Da Silva (2016) que mostra como organizações não governamentais (ONGs) de direitos humanos atuantes no Brasil tendem a atuar na agenda da política externa de direitos humanos do país. Reconhecendo a política externa como uma política pública (Milani; Pinheiro, 2013), a autora evidencia como uma das estratégias desses atores é a influência na formulação das políticas de direitos humanos no nível internacional. Nesse sentido, por mais que o trabalho se detenha sobre o âmbito internacional, ele mostra um padrão de atuação das ONGs de direitos humanos que atuam no Brasil. Também é argumentado por Da Silva (2016) que as ONGs têm preferência por atuar, de alguma forma, “distante” do Estado para serem capazes de pressioná-lo em relação a violações e à garantia de direitos de grupos identificados como “minoritários”.

Assim, de acordo com a divisão proposta por Da Silva (2016), a característica da parti-

cipação de ONGs na área de direitos humanos é a atuação como grupos de pressão e advocacy e não de “consultoria” (ou colaboração), como é observado nas demais áreas (inclusive as analisadas por este trabalho) a partir da grande presença de “especialistas” nos conselhos e em outras instâncias de formulação das políticas. Dessa forma, ainda que tenham intuito de influenciar as políticas públicas, a participação das ONGs de direitos humanos não está concentrada nas instituições participativas, diferenciando a participação dessa área das anteriores. No entanto, Gurza Lavallo (2014) chama atenção para o fato de as ONGs comporem a sociedade civil sem, contudo, possuírem a mesma lógica, visto que a lógica que as rege é privada. Assim, a questão da legitimidade da representação e da delegação das ONGs em relação à sociedade civil também é discutida por esse autor.

O tema dos direitos humanos passou a ser incorporado como uma questão de política pública em virtude das práticas hoje entendidas, tanto por meio de regulações internacionais como de legislação nacional, como violações a esses direitos. Esse é um tema que pode ser tratado por diversos campos, sendo a teoria política normativa, as relações internacionais e a doutrina jurídica algumas das áreas que têm maior afinidade. A teoria normativa e a doutrina jurídica lidam com questões da ordem da definição e as relações internacionais influenciam quais ações e medidas serão tomadas pela legislação do país por meio de linhas de ação para garantir tais direitos, além de discussões sobre como conciliar soberania e possíveis intervenções em países sob contextos de guerra, por exemplo.

A criação do primeiro conselho nacional de direitos humanos no Brasil é anterior à Constituição Federal de 1988 e foi embasada pelos preceitos da Declaração Universal dos Direitos Humanos adotada pela ONU em 1948. A proposta de criação desse conselho partiu do deputado Bilac Pinto (UDN-MG), oposição ao então presidente Juscelino Kubitschek (1956-1961), e foi apresentada ao Congresso Nacional em 1956. Sua criação foi aprovada em 16 de março de 1964 por meio da Lei n. 4.319, sob o nome Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH), que o vinculou ao Ministério da Justiça e dos Negócios Interiores. Consta no art. 4º da referida lei que as funções previstas para o conselho eram

1º promover inquéritos, investigações e estudos acêrca da eficácia das normas asseguradoras dos direitos da pessoa humana, inscritos na Constituição Federal, na Declaração Americana dos Direitos e Deveres Fundamentais do Homem (1948) e na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948); [...]

3º promover nas áreas que apresentem maiores índices de violação dos direitos humanos:

- a) a realização de inquéritos para investigar as suas causas e sugerir medidas tendentes a assegurar a plenitude do gozo daqueles direitos;
- b) campanha de esclarecimento e divulgação; [...]

13. receber representações que contenham denúncias de violações dos direitos da pessoa humana, apurar sua procedência e tomar providências capazes de fazer cessar os abusos dos particulares ou das autoridades por êles responsáveis (Brasil, 1964).

A composição inicial do CDDPH previa como membros: o ministro da Justiça e Negócios Interiores, o presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB),

um professor catedrático de direito constitucional de uma das faculdades federais, o presidente da Associação Brasileira de Imprensa (ABI), o presidente da Associação Brasileira de Educação (ABE) e os líderes da maioria e da minoria na Câmara dos Deputados e no Senado (Brasil, 1964).

Entretanto, com o golpe militar que ocorreu em 31 de março de 1964, o conselho teve sua vigência alterada e somente a partir de 1968 foi efetivamente instalado. O conselho esteve em funcionamento durante a ditadura militar, com exceção do período Geisel (1974-1979) (Silva, 2017). Sua criação, em 1968, é atribuída às intensas mobilizações sociais contra o recrudescimento e a perseguição política e às denúncias de violações dos direitos humanos pela ditadura militar a entidades internacionais por parte dos familiares dos perseguidos políticos. A instauração do CDDPH foi reafirmada pelo então ministro da Justiça como um ato de compromisso com a Constituição, as leis e o respeito aos direitos humanos (Silva, 2017). Após o decreto do Ato Institucional n. 5 (AI-5) em 1968, contudo, o CDDPH só se reuniu pela segunda vez em 1969 praticamente mantendo encontros anuais desde então; as discussões eram perpassadas sobre o restabelecimento de mecanismos jurídicos como o habeas corpus, mas eram em grande parte tomadas por denúncias de violações aos direitos humanos (idem). No período militar, as reuniões foram, inclusive, realizadas de maneira sigilosa de forma a proteger a integridade dos conselheiros.

A primeira versão do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-1), criada no governo FHC, marcou a entrada definitiva do tema para a agenda política nacional e é decorrente das recomendações da Conferência Mundial dos Direitos Humanos que ocorreu em Viena em 1993. O PNDH-1 foi lançado em maio de 1996, sendo uma das primeiras políticas desse escopo existentes no mundo. Já o segundo programa, o PNDH-2, foi lançado seis anos depois, ambos no governo FHC.

O terceiro programa de direitos humanos proposto pelo governo federal foi aprovado em 2009 e está em vigor desde então, sendo chamado de III Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3). O programa está estruturado em 6 eixos orientadores, 25 diretrizes, 82 objetivos estratégicos e 521 ações programáticas conforme as deliberações da 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos (Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, 2009). Ele visa identificar os maiores obstáculos para a promoção e a proteção dos direitos humanos no país, eleger prioridades e apresentar propostas concretas para a efetivação desses direitos.

No entanto, a aprovação do PNDH-3 contou com duras críticas de setores que apontavam o programa ora como uma inovação ora como uma ação ideológica. No entendimento de Sérgio Adorno (2010) “Programas Nacionais de Direitos são, antes de medidas governamentais, políticas de Estado. Resultam de uma história recente de consolidação das instituições democráticas na sociedade brasileira” (Adorno, 2010, p. 10). Esse autor identifica ainda a continuidade dos programas e das ações referentes aos direitos humanos no governo Lula em relação ao governo anterior.

Em 2 de junho de 2014, o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH) passou a ser denominado Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH) por meio da Lei n. 12.986 sancionada pela então presidente Dilma Rousseff (PT). Passaram então a compor o conselho o secretário especial dos direitos humanos; o Procurador-Geral da República; dois deputados federais; dois senadores; um representante dos magistrados; um representante do Ministério das Relações Exteriores; um representante do Ministério da Justiça; um representante da Polícia Federal; um representante da Defensoria Pública da União; um representante da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), indicado pelo Conselho Federal da entidade; um representante do Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais do Ministério Público dos Estados e da União e nove representantes de organizações da sociedade civil de abrangência nacional e com relevantes atividades relacionadas à defesa dos direitos humanos (Brasil, 2014).

Compreende-se que o CNDH pode fazer jus a mais de um tipo de conselho. Ele pode ser considerado, por exemplo, tanto um conselho temático como um conselho de direitos. Conselhos temáticos são formados por atores sociais com interesses em temas que surgem na esfera pública e que dizem respeito a toda a sociedade (Pessoa; Santana, 2007). Já conselhos de direitos, estão relacionados a espaços de promoção e defesa de direitos de grupos específicos. De acordo com a tipologia empregada por este trabalho, ele é considerado um conselho não obrigatório devido ao instrumento legal que o criou não estipular sua obrigatoriedade e por não vincular repasses obrigatórios aos entes subnacionais.

A multiplicação de novos conselhos nacionais de políticas públicas cujas pautas saíram dos conselhos de direitos humanos é apontada como resultante de uma “especialização” da área. Observa-se, então, uma divisão em novos conselhos que defendem os direitos de determinados grupos, como os conselhos das pessoas idosas, das pessoas com deficiência, dos direitos das mulheres, da promoção da igualdade racial e do combate à discriminação LGBT, por exemplo. Saídos do CNDH, esses conselhos alcançaram o protagonismo de suas pautas ao constituírem novos espaços de discussão desses direitos. O Conselho Nacional de Direitos Humanos, e consequentemente o Programa Nacional de Direitos Humanos, funcionam, então, como “guarda-chuvas” de pautas.

Esse conselho mostra afinidades com as áreas analisadas por este trabalho ao se calcar na mesma lógica de participação social das demais, a partir da articulação entre o conselho nacional e os conselhos subnacionais - que, no entanto, não são frequentes no nível municipal -, e por conferências organizadas nos três níveis de governos. As conferências nacionais são animadas por “conferências livres” que discutem as questões específicas de determinados grupos ou de temas como a segurança pública, por exemplo. Neste caso, foi o apoio dos direitos humanos que fez com que a segurança pública passasse a ser considerada um direito humano. O mesmo aconteceu no âmbito da segurança alimentar e nutricional. Foi com o suporte e a convergência das pautas que o Direito Humano à Alimentação Adequada passou a ser considerado um direito humano.

### 3.7 Comparando os conselhos

As quatro áreas possuem legados distintos e estes conformaram os desenhos institucionais dos conselhos, isto é, suas características. Depreende-se que se o conselho é de uma política social, há maiores chances dele participar tanto da etapa de formulação quanto da etapa de implementação da política do que se o conselho é consultivo. O entendimento deste trabalho é que a efetividade dos conselhos é alcançada a partir de sua capacidade de influência nas políticas, logo, os conselhos de saúde e de assistência social, por serem conselhos de políticas sociais, devem apresentar maiores chances de serem efetivos do que os conselhos de segurança alimentar e nutricional e de direitos humanos. Por mais que a instância nacional seja mais institucionalizada, o alcance dos conselhos é diferente para os dois grupos de conselhos.

Assim, o que se verifica é que, no geral, as políticas sociais foram áreas mais institucionalizadas ao longo do tempo, ainda que não tenha sido realizada a comparação entre os conselhos analisados e os demais conselhos existentes. Dentre as áreas analisadas, a política de assistência social e a política de saúde foram consideradas as políticas sociais mais institucionalizadas por serem as áreas constitucionalizadas e pelas mudanças introduzidas pelas leis infraconstitucionais dos anos 1990 e 2000. Dessa forma, as áreas de segurança alimentar e nutricional e de direitos humanos, ainda que possam ser consideradas políticas sociais por outros critérios, não são institucionalizadas tal como a assistência social e a saúde.

Apesar disso, essas políticas são compreendidas como políticas públicas intersetoriais que “ancoram” outras políticas sociais, notadamente políticas de assistência social e relativas ao acesso aos alimentos, no caso da SAN, e, no outro caso, a garantia e a promoção dos direitos sociais em consonância aos direitos humanos. Entretanto, este trabalho não tem como pretensão entrar no mérito do debate das diferentes noções de políticas sociais. Por vezes, realiza-se a distinção entre os dois primeiros conselhos e os dois últimos a partir da noção de políticas sociais para referir-se aos primeiros, de assistência social e de saúde, sem que, porém, se desconsidere como política social as outras duas.

Segue-se a literatura ao apontar que os demais conselhos de políticas públicas seguiram os moldes da área da saúde que incluiu a participação em instâncias de decisão, servindo então de “modelo” de participação institucionalizada. Por isso, espera-se que os conselhos das políticas sociais mais institucionalizadas tenham mais condições institucionais de serem efetivos. Foi argumentado ao longo do trabalho que a institucionalização dos conselhos é condição para sua efetividade, sendo a institucionalização o reconhecimento da capacidade decisória dos conselhos por parte dos órgãos responsáveis pela política.

Em relação à segurança alimentar e nutricional, verifica-se que algumas das principais políticas de alimentação e nutrição foram implementadas ainda no início do século XX, porém, somente em 2004 foi formulado o conceito de SAN e este passa a ser o referencial para essas políticas. A área ganhou, então, escopo próprio, ou seja, órgãos responsáveis exclusivamente pela formulação e pela implementação da política. Algumas possíveis explicações para isso

ocorrer décadas após o início da preocupação com essas questões perpassam dois caminhos. O primeiro aponta para o fato de a alimentação e a nutrição terem sido vinculadas por muito tempo às áreas da saúde e da educação e, embora já existissem políticas que tratassem das questões alimentares e nutricionais, essas, por sua vez, estavam distribuídas em diversos ministérios e em diferentes órgãos que atuavam de maneira pontual.

O segundo caminho aponta para a dificuldade de terem sido associadas no conceito de SAN áreas que envolvem atuações de diferentes tipos e que estão em diferentes estruturas administrativas. Ao conferir interdisciplinaridade à área, a complexidade e a amplitude da atuação conjunta podem ser destacadas como possíveis dificuldades tanto das políticas como dos mecanismos de participação como é o caso do Consea. Em trabalho de campo anterior realizado no Consea municipal do Rio de Janeiro e por meio de entrevistas realizadas com os conselheiros da época, a autora desta dissertação constatou que pautas ligadas ao acesso aos alimentos e à agricultura urbana se chocavam com discussões nutricionais específicas e mais vinculadas à área acadêmica gerando conflitos entre os grupos participantes (Lima, 2018).

Já os direitos humanos constituem uma área cuja ação é diferente das políticas aqui analisadas. Isso porque o Programa Nacional de Direitos Humanos se concentra em discutir e apontar diretrizes para a promoção de direitos que estão em concordância com acordos internacionais dos quais o Brasil é signatário e possui pouco respaldo em programas municipais e pouca capilaridade nos municípios brasileiros. Sua ação ocorre por meio de abertura de inquéritos e depende pouco de órgãos do Executivo, o que demonstra uma baixa capacidade estatal de implementar ações concretas e uma maior capacidade voltada à judicialização dos casos de violações dos direitos humanos.

Por essa razão, os municípios que não possuem conselhos municipais de direitos humanos ficam mais dependentes de que a mobilização social em torno dessa pauta se organize e pressione a criação dos conselhos. Alguns autores argumentam, inclusive, que a existência de tais conselhos possui correlação com o tamanho e o desenvolvimento do município, indicando que esse seria um tema de discussão apenas em municípios com melhores indicadores socioeconômicos. A questão da vinculação maior ao Legislativo é apontada inclusive por trabalhos que excluem determinadas conferências nacionais de direitos humanos de análises devido ao seu caráter “congressual” e por terem sido convocadas pelo Legislativo (Souza; Lima; Teixeira, 2012).

Ainda há, em relação ao CNDH, a implicação dele estar “esvaziado” quanto a pautas relacionadas a grupos específicos uma vez que essas pautas teriam constituído conselhos nacionais próprios devido a mobilizações que ocorreram no seu interior. Assim, ainda que haja diretrizes específicas, por não ter propriamente uma política pública para deliberar sobre sua implementação, esse conselho constitui um espaço de promoção de direitos e combate a discriminações sendo, portanto, um espaço de inclusão das demandas de diversos grupos. Além disso, estudos anteriores (Avelino; Alencar; Costa, 2017) mostraram que a maioria dos conselhos nacionais que têm como função a promoção de direitos possuía condições desfavoráveis de

funcionamento relativas à composição da equipe de apoio técnico (Avelino, 2020). Este autor conclui que, embora existam dificuldades técnicas, a existência desse conjunto de conselhos nacionais que promovem direitos<sup>10</sup> favorece a atuação transversal, visto que a mesma discussão tende a ultrapassar o escopo individual dos conselhos e cria incentivos para a articulação política entre mais atores.

A assistência social foi reformulada a partir das Normas Operacionais Básicas e da LOAS. O CNAS teve papel definidor na criação de instrumentos dessa área como pode ser visto no fato do SUAS ter sido criado por uma resolução deste conselho (Resolução n. 130). Contudo, isso ocorreu somente em 2005, quase duas décadas após a assistência social passar a ser uma política social prevista constitucionalmente, o que acarreta em menor aprendizado institucional acumulado na área se comparado a outras políticas sociais. Os trabalhos chamam atenção para esse aspecto e também para o legado “cartorial” dos conselhos de assistência social que, até a Lei n. 12.101/2009, certificavam entidades que possuíssem atuação na área para obtenção de isenções fiscais.

Embora seja apresentada uma suposta “concorrência” entre as funções política e a cartorial, que existiu até 2009, encontrou-se pouco na literatura sobre a área de assistência social o reconhecimento da importância do cadastramento das entidades como uma forma de decidir sobre os perfis das entidades implementadoras das políticas de assistência. Em se tratando das condições de efetividade, poucos trabalhos consideram que decidir sobre o cadastramento das entidades é uma forma de ter influência na política, o que reforça que essa seja uma função menos desejada pela sociedade organizada nos conselhos de assistência e que a prioridade seja a função política, ou seja, a formulação da Política Nacional de Assistência Social.

No caso da saúde, nota-se como as características da participação que foram acumuladas ao longo do tempo nessa área influenciaram as demais. É frequentemente reiterado pela literatura que essa área constitui o modelo de sucesso da participação institucionalizada no país e que, devido ao seu formato, as instâncias subnacionais e a nacional do conselho de saúde conseguem influenciar a política de saúde e, por isso, são efetivos. No entanto, a opção por comparar os três conselhos selecionados com o CNS não pareceu produtiva e, em vez disso, optou-se por uma comparação entre as duas áreas mais institucionalizadas (saúde e assistência social) e as outras duas menos institucionalizadas (SAN e direitos humanos).

A Tabela 1 sintetiza as seguintes informações dos conselhos: o tipo do conselho; a função desempenhada por ele; o instrumento legal que o respalda; o ano de criação; a composição;

---

<sup>10</sup> Compreendem o conjunto dos conselhos nacionais de promoção de direitos: o Conselho Nacional de Direitos Humanos; o Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial; o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher; o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente; o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência; o Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais; e o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa (Avelino, 2020). Destes, apenas o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente é obrigatório de acordo com a tipologia utilizada neste trabalho.

Tabela 1 - Normatização e abrangência dos conselhos

| Conselho              | CNS   | CNAS                                 | Consea   | CNDH                                 |
|-----------------------|---|--------------------------------------|--|--------------------------------------|
| Instrumento legal     | Lei 8.142/1990  | Lei 8.742 /1993                      | Lei 11.346/2006<br>MP 870/2019<br>(desativação)        | Lei<br>12.986/2014                   |
| Sistema nacional      | Sim (SUS)   | Sim (SUAS)                           | Sim (SISAN)  | Não                                  |
| Tipo                  | Obrigatório   | Obrigatório                          | Não obrigatório  | Não obrigatório                      |
| Função                | Deliberativo  | Deliberativo                         | Consultivo   | Consultivo                           |
| Composição            | Paritária<br>(1/4 gov.,<br>1/4 priv.,<br>1/2 usuário) | Paritária<br>(1/2 gov.,<br>1/2 soc.) | Paritária<br>(1/3 gov.,<br>2/3 soc.;<br>pres. da soc.) | Paritária<br>(1/2 gov.,<br>1/2 soc.) |
| Abrangência municipal | 99,9%   | 99,9%                                | 36,4%  | 1,6%                                 |

Fonte: A autora, 2021.

se compõe um sistema nacional. Além disso, apresenta a abrangência municipal de cada um dos conselhos. Conforme apresentado no final do Capítulo 2, esses elementos são importantes como indicadores da institucionalização desses conselhos.

Como apontado na justificativa da seleção dos conselhos, o Quadro 1 mostra como se diferem os dois grupos de conselhos. Os conselhos de políticas sociais são obrigatórios, deliberativos, compostos de maneira paritária, constituem sistemas nacionais e estão presentes na quase totalidade dos municípios brasileiros, diferindo-se apenas em relação ao ano de criação e à forma da composição paritária. O CNS é um dos poucos conselhos criados antes da CF 88, embora suas atribuições atuais estejam regulamentadas pela Lei n. 8.142, de 28 de dezembro de 1990; já o CNAS foi criado em 1993. A diferença na composição mostra como os grupos são divididos no interior dos conselhos e, assim, no CNS os usuários e os provedores de saúde privada estão em grupos separados, ao passo em que no CNAS os provedores de serviços assistenciais compõem a bancada da sociedade civil do conselho em oposição à governamental.

Já no caso do Consea e do CNDH, ambos não são obrigatórios, são consultivos e possuem composição paritária. A composição do Consea é diferente das demais e apresenta sobre-representação para a sociedade civil que possui dois terços das cadeiras e a presidência do conselho. No CNDH, a/o presidente e a/o vice-presidente, sendo um representante governamental e um representante da sociedade civil, são eleitos em plenário para um mandato de 2 anos e as posições são alternadas entre eles após 1 ano de mandato. É observada a paridade de gênero no processo eleitoral do CNDH.

O CNDH não está inscrito em nenhum sistema nacional de políticas públicas, ao contrário do Consea que compõe o SISAN. A abrangência municipal é a característica que distancia ainda mais esses dois conselhos dos dois obrigatórios. Enquanto o Consea está presente em 36,4% dos municípios brasileiros, uma distância por si só considerável dos conselhos obrigató-



rios, o CNDH está presente somente em 1,6% dos municípios. Isso significa que o Programa Nacional de Direitos Humanos não possui respaldo municipal de forma significativa e que a maior parte dos municípios não possui instâncias administrativas e órgãos responsáveis pela pauta dos direitos humanos, ficando, possivelmente, a cargo apenas do governo federal incentivar ações de promoção de direitos.

A Tabela 2 compreende a organização e o funcionamento dos conselhos. Para a análise mais específica da institucionalização dos conselhos, nele são apresentadas as seguintes informações: a existência de câmaras/comissões temáticas e/ou grupos de trabalho; a regularidade de reuniões; se as atas e os editais estão disponíveis *online*; a duração do mandato e se há reeleição; se é por eleição ou nomeação que se escolhem os conselheiros; a existência de capacitação para os conselheiros; o orçamento dos conselhos. A seguir, será discutida a relação desses elementos enquanto variáveis de comparação.

A existência de Câmaras ou Comissões Temáticas e/ou Grupos de Trabalho é considerada um indicador da institucionalização dos conselhos em geral, não somente da instância nacional. Contudo, essa parece ser uma forma de organização comum e que permite que as ações dos conselhos sejam orientadas por discussões entre grupos menores de conselheiros que, não raro, passam por um processo de eleição ou seleção para compor as câmaras, comissões ou grupos de trabalho. As discussões são, então, mais direcionadas para cada segmento ou temática abordada pelo conselho e incluem desde deliberações sobre políticas até as funções de divulgação dos conselhos e do funcionamento de suas redes sociais.

A regularidade dos encontros, chamados de plenárias ou reuniões ordinárias, também é um ponto importante e costuma-se assumir que quanto maior a regularidade dos encontros, mais institucionalizados os conselhos devem ser. Assim, conselhos que se reúnem poucas vezes no ano podem ser menos institucionalizados por não terem um diálogo de modo constante ou apresentarem problemas de coordenação interna devido a, por exemplo, um grande número de conselheiros. Os conselhos selecionados se reúnem mensalmente, com exceção do Consea que se reunia bimestralmente quando estava em funcionamento.

A disponibilização dos dados tais como atas das plenárias, editais de convocação, resoluções, recomendações e afins, de maneira *online* também é um modo de ampliar o controle social sobre o funcionamento do conselho, além de contribuir para a divulgação das atividades realizadas por ele, e também pode ser considerado um indicador da institucionalização. O CNS possui site próprio que está atualizado quanto aos registros de suas atividades, inclusive para as atividades realizadas virtualmente em 2020 em decorrência da pandemia de Covid-19. Os registros do CNAS foram considerados parcialmente disponíveis, pois a área do site do Ministério da Cidadania (ministério ao qual o CNAS é vinculado) que corresponde ao CNAS esteve indisponível desde 22 de junho de 2020 até o término da redação desta dissertação. Por sua vez, o site da Rede SUAS possui informações e registros de atividades do CNAS, mas se encontra desatualizado.

Tabela 2 - Organização e funcionamento dos conselhos

| Conselho                  | CNS                                 | CNAS                                | Consea                              | CNDH  |
|---------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|---|
| Câmaras/Comissões/GTs     | Sim                                 | Sim                                 | Sim                                 | Sim   |
| Regularidade das reuniões | Mensais                             | Mensais                             | Bimestrais                          | Mensais<br>Sim;<br>site Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos |
| Dados disponíveis         | Sim;<br>site próprio                | Parcialment                         | Sim;<br>site Planalto               |   |
| Mandato e recondução*     | 3 anos;<br>permitida uma recondução | 2 anos;<br>permitida uma recondução | 2 anos;<br>permitida uma recondução | 2 anos  |
| Eleição ou nomeação       | Eleição                             | Eleição                             | Nomeação                            | Eleição   |
| Capacitação**             | Sim                                 | Sim                                 | Sem<br>informação                   | Sim   |
| Orçamento***              | 12,1 milhões<br>(2020)              | Indisponível                        | 820 mil                             | 913 mil<br>(2019)   |

Nota: \* Utiliza-se o termo recondução como sinônimo de reeleição para contemplar o caso do Consea, cujos presidentes não são eleitos, e sim nomeados. A recondução é para o mesmo período do mandato; \*\* Não foram encontradas informações sistematizadas nos respectivos sites sobre a existência de programas de capacitação continuada para conselheiros. Utilizou-se como fonte de informação documentos sobre quaisquer capacitações já ocorridas nos conselhos a nível nacional; \*\*\* O orçamento do CNAS não estava disponível no Portal da Transparência no período de redação desta dissertação. Foram incluídos no Quadro 2 apenas os orçamentos mais recentes disponíveis para cada conselho.

Fonte: A autora, a partir da sistematização de informações encontradas em diversos documentos e no Portal da Transparência, 2021.

Os registros do Consea se encontram no site do Planalto <sup>11</sup> e só estão disponíveis até 2018. Mesmo com a última gestão desse conselho tendo sido eleita para o biênio 2017/2019, o Consea foi extinto no primeiro dia do ano de 2019, quando Jair Bolsonaro (eleito pelo PSL; sem partido desde novembro de 2019) assumiu a presidência da República. O CNDH mantém seus registros disponíveis e atualizados por meio do site do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, ao qual é vinculado, inclusive para as reuniões ocorridas em 2020, que foram consideradas reuniões extraordinárias e não reuniões plenárias, por conta do contexto de pandemia.

O CNS é composto por 48 membros, sendo 24 representantes de usuários, 12 representantes de trabalhadores do setor e 12 prestadores de serviços e gestores. Entre os grupos representados estão entidades e movimentos sociais de usuários do SUS; entidades nacionais de profissionais de saúde ou da comunidade científica na área da saúde; entidades nacionais de prestadores de serviços de saúde e das nacionais com atividades na área da saúde; segmentos do governo federal. A escolha desses representantes da sociedade civil, na qual se incluem os prestadores de serviço privado, é feita por meio de eleição direta. A nomeação dos representantes governamentais do conselho é feita pelos dirigentes de cada órgão representado. Os membros possuem mandato de 3 anos e há eleição para o cargo de presidente cujo mandato é de 1 ano e permite duas reeleições, sendo permitida a permanência no cargo por até 3 anos ao total.

O CNAS é composto por 18 membros, sendo 9 representantes governamentais e 9 representantes da sociedade civil. Entre os representantes governamentais, deve haver pelo menos um representante dos estados e um representante dos municípios. Entre os representantes da sociedade civil estão os usuários ou as organizações de usuários; as entidades ou as organizações de assistência social; e os trabalhadores do setor. Esses representantes são escolhidos pelas centrais das respectivas categorias e o processo de escolha é fiscalizado pelo Ministério Público Federal. A nomeação dos representantes governamentais é feita pelo presidente da República. Os membros possuem mandato de 2 anos, sendo permitida a permanência no cargo por até 4 anos ao total. Há eleição para o cargo de presidente do CNAS cujo mandato é de 1 ano e permite uma reeleição por mais 1 ano.

O Consea é composto por 60 membros, sendo 40 representantes da sociedade civil e 20 representantes governamentais. A escolha dos representantes da sociedade civil é orientada por critérios definidos na conferência nacional, observadas paridades raciais, etárias e regionais. A nomeação de todos os representantes do conselho é feita pelo presidente da República, uma vez que os nomes que compõem a bancada da sociedade civil também são apreciados e designados pelo presidente da República, e os membros possuem mandato de 2 anos, sendo permitida a recondução. O Consea é presidido por um representante da sociedade civil indicado pelas entidades e movimentos sociais com assento no conselho e designado pelo presidente da República.

---

<sup>11</sup> Ver <http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/plenarias/atas>

Já a secretaria-geral do Consea é dirigida pelo ministro de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que também passa a presidir a CAISAN.

O CNDH é composto por 22 membros, sendo 11 representantes governamentais e 11 representantes da sociedade civil. Os representantes da sociedade civil são definidos pelas próprias entidades e o processo eleitoral ocorre mediante a publicação de um edital de convocação e a realização de um encontro nacional. Ao todo, nove organizações com abrangência nacional e atuação na área dos direitos humanos são eleitas para o mandato de 2 anos. O Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e o Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais do Ministério Público dos estados e da União (CNPJ) têm assento permanente.

A capacitação consiste na oferta de cursos de formação continuada, nas modalidades de Ensino a Distância (EaD) ou presencial, que tem como objetivo transmitir informações aos conselheiros sobre as suas atribuições e sobre as funções do conselho, assemelhando-se à capacitação interna dos servidores públicos. A capacitação é vista como uma forma de dirimir desigualdades informacionais que possam porventura existir internamente e equilibrar o entendimento sobre as formas de atuação e o propósito dos conselhos, mas também transmitir informações sobre o funcionamento interno do Estado e das políticas públicas. Contudo, não existem informações sistematizadas sobre a realização de cursos de capacitação oferecidos para conselheiros da sociedade civil como forma de atenuar o *gap* informacional sobre o funcionamento do governo e das instâncias administrativas que, como sugere a literatura, desfavorece conselheiros desse grupo.

Encontrou-se que a formação e a capacitação de conselheiros e representantes de movimentos sociais integram a agenda política do CNS de acordo com deliberações das conferências nacionais. Obteve-se a informação sobre a capacitação dos conselheiros do CNDH em relatório do Ipea (2020), oriundo desta capacitação. Em resposta a demandas provenientes dos conselhos e das conferências de assistência social, o antigo Ministério do Desenvolvimento Social criou o Projeto de Capacitação dos Conselheiros de Assistência Social Nacionais, Estaduais e do Distrito Federal em 2009. Sobre o Consea, obteve-se apenas informações sobre capacitações descentralizadas dos Conseas dos níveis estaduais e municipais, realizadas por esses governos e, portanto, não se pode inferir que exista capacitação no conselho de nível nacional. Acredita-se que, mesmo que esses cursos de capacitação não sejam regulares, é provável que já tenham sido ofertadas capacitações em algum momento.

A fragilidade orçamentária e a inexistência de recursos próprios é um ponto muito levantado em relação aos conselhos. Grande parte dos conselhos nacionais, em geral, não possui estipulado no regimento interno o valor dos recursos financeiros necessários à sua estruturação e funcionamento, de modo que os repasses variam ao longo dos anos. Em relação ao orçamento, os valores são referentes às despesas anuais que correspondem aos valores necessários ao funcionamento dos conselhos, sendo cada repasse discriminado no domínio do Portal da Transparência (<http://transparencia.gov.br/>).

Entretanto, encontrou-se dificuldade em obter dados atualizados sobre cada conselho

e não foi encontrado o orçamento do CNAS para nenhum ano nesse mecanismo de busca no período da análise. Por essa razão, não é possível realizar comparações entre todos os conselhos selecionados. Só estão disponibilizadas no Portal da Transparência os orçamentos dos anos 2014, 2015 e 2016 para o Consea; para o CNS, estão disponíveis os orçamentos desde 2014 até 2020, com exceção de 2015 e 2019; o CNDH só possui os valores do orçamento de 2019. Optou-se, então, por incluir os valores mais atualizados disponíveis no Quadro 2. O orçamento do CNS em 2020 foi de R\$12.135.243,00; o orçamento do Consea em 2016 foi de R\$820.000,00; e o orçamento do CNDH em 2019 foi de R\$913.000,00.

Em uma breve comparação entre os orçamentos dos anos disponíveis do CNS, constatou-se que 2016 foi o ano que esse conselho teve o menor orçamento, no valor de R\$10.960.000,00. Em contrapartida, 2018 foi o ano de maior orçamento do CNS desde 2014, no valor total de R\$24.939.900,00. Assim, contraintuitivamente, 2018 foi o ano com o maior orçamento para o Conselho Nacional de Saúde, mesmo após a aprovação da Emenda Constitucional 95, em 15 de dezembro de 2016, que limita por 20 anos os gastos públicos, pelo Congresso Nacional no governo Temer (2016-2018), enquanto dois anos antes seu orçamento figurava em torno de 14 milhões de reais abaixo. No entanto, 2018 possivelmente foi um ano atípico, visto que a média aritmética simples dos orçamentos dos demais anos disponíveis (2014, 2016, 2017, 2020) foi de R\$11.730.060,75.

No caso do Consea, é possível comparar os valores dos orçamentos de 2014 e 2016 (além destes anos, também está disponível o valor do orçamento de 2015 no valor exato de 1 milhão de reais). Em 2014, o Consea teve o orçamento de R\$1.200.000,00, enquanto em 2016 obteve R\$820.000,00. Isso mostra que de 2014 para 2016, o orçamento do Consea diminuiu em R\$380.000,00. Além da diferença entre os orçamentos do Consea para 2014 e 2016 ser menor que a encontrada nos orçamentos do CNS para 2016 e 2018, o que chama atenção é a diferença entre a média dos orçamentos para os dois conselhos nos anos disponíveis. Enquanto a média dos orçamentos do CNS figura em mais de 11 milhões de reais, a média dos orçamentos do Consea fica em torno de 1 milhão de reais. Isso mostra que há uma discrepância entre os recursos destinados aos conselhos obrigatórios e aos conselhos não obrigatórios que pode, também, ser parte da explicação da diferença em relação à efetividade dos dois tipos de conselhos.

## CONCLUSÃO

Esta dissertação abordou a efetividade dos conselhos a partir das diferentes perspectivas encontradas na literatura ao longo do tempo, atentando para sua relação, como defendida aqui, intrínseca com a institucionalização e o desenho institucional dos conselhos. Pode-se concluir que o argumento geral deste trabalho, de que quanto mais institucionalizados forem os conselhos, maiores são as chances que eles têm de influenciar as políticas, encontra apoio na literatura mais recente sobre a necessidade de avaliar os resultados produzidos pela atuação deles. Também foi abordada a relação entre a atuação dos conselhos e a constituição de capacidades estatais, mais precisamente as capacidades administrativas e relacionais.

A dissertação teve como objetivo geral compreender teoricamente o que pode ter ocasionado a mudança política em relação à participação social a partir do entendimento de que se observa uma crescente descontinuidade no processo de institucionalização dos conselhos. A investigação das diferenças na institucionalização pode iluminar as mudanças políticas e institucionais em relação aos conselhos e as prerrogativas que fundamentaram o preterimento do modelo anteriormente vigente e o enfraquecimento dos órgãos consultivos e de assessoramento. Em decorrência das limitações de tempo e da pandemia de Covid-19, não foi possível realizar entrevistas nem trabalho de campo, sendo observada então uma defasagem empírica. Contudo, apesar dessa limitação, a delimitação teórica do problema decorrente da pesquisa bibliográfica permite que se compreenda mais aprofundadamente as implicações e os argumentos que podem basear pesquisas futuras.

Depreende-se que as instituições participativas (IPs) não são garantias de que as políticas sejam efetivas, assim como não há garantias também do direcionamento das posições debatidas nessas esferas e, conseqüentemente, baixo *enforcement* para que os Executivos implementem políticas conforme as deliberações realizadas. Por isso, sugere-se que estudos posteriores incorporem, como forma de verificar a efetividade dessas instituições, a comparação dos produtos de suas deliberações (que são as resoluções, as recomendações, as moções, entre outros) e as políticas implementadas, com intuito de ver se as políticas seguem ou não as deliberações das IPs em algum aspecto.

Mas, se não são garantias, para que servem? A existência de uma instituição participativa não é condição para garantir que ela cumpra seus propósitos. É comumente argumentado que a existência delas, entre outras coisas, aumentaria a democracia, por meio da inclusão da população e de sua participação. Entretanto, os “desencantos participativos” dos últimos anos (Szwako, 2012) geraram desincentivo para os movimentos sociais por conta dos custos da participação institucionalizada e das altas expectativas que eles tinham em relação ao seu resultado. Nesse sentido, ter em mente a real capacidade de atuação dos conselhos (estendendo-se aqui a todas as IPs) parece ser uma forma de contornar isso e permite que se foque menos nos resultados esperados e mais nos resultados obtidos por eles como já apontado por Almeida e Tatagiba

(2012).

O “problema da efetividade”, como colocado por Avritzer (2011), constitui, então, um problema central para o debate sobre os resultados do funcionamento e da atuação das instituições participativas. O descompasso, segundo Cunha (2010), entre o direito instituído quanto à deliberação acerca da política e a efetiva capacidade dos conselhos em exercer esse direito mostra uma variação da efetividade entre os diversos conselhos em relação à sua institucionalização. Mesmo no nível nacional, reiterado como mais institucionalizado do que os demais, existem diferenças entre os grupos de conselhos, como foi argumentado ao longo do trabalho.

Foi realizada, mais especificamente no Capítulo 3, uma comparação preliminar entre dois conselhos obrigatórios e dois conselhos não obrigatórios, conforme a tipologia empregada por este trabalho. Pode-se observar, por meio dessa comparação, como a obrigatoriedade regulamentada por emendas constitucionais e leis infraconstitucionais dos anos 1990 e 2000 foi o fator que ocasionou maior institucionalização e maior produção de capacidades estatais por parte do Conselho Nacional de Saúde (CNS) e do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). O mesmo não ocorreu nos casos dos conselhos não obrigatórios analisados, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea) e o Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH), e ocasionou menor institucionalização e menor produção de capacidades estatais desses conselhos em relação aos primeiros.

Como apontamentos para investigações futuras, é possível destacar a necessidade de serem averiguados os possíveis impactos para as políticas de segurança alimentar e nutricional causados pela extinção do Consea em 2019 por meio da Medida Provisória n. 870 estabelecida por Jair Bolsonaro. Os impactos da pandemia de Covid-19 na participação institucionalizada e a verificação de assimetrias nessa participação durante esse período, tanto por parte dos recursos e das condições de funcionamento que varia entre os conselhos e dentro do universo de conselheiros dado que representantes da sociedade civil e de movimentos sociais provavelmente foram mais afetados, também poderão ser melhor analisados após a pandemia ser contornada.

## REFERÊNCIAS

- ADORNO, S. (2010), “História e desventura: o 3º Programa Nacional de Direitos Humanos”. *Rev. Novos Estudos*, n. 86, pp. 5-20.
- ALMEIDA, C.; TATAGIBA, L. (2012), “Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas”. *Serv. Soc. Soc.*, n. 109, pp. 68-92.
- ARRUDA, B.; ARRUDA, I. (2007), “Marcos referenciais da trajetória das políticas de alimentação e nutrição no Brasil”. *Rev. Bras. Saúde Matern. Infant.*, Recife, vol. 7, n. 3, pp. 319-326.
- AVELAR, L. (2004), “Participação política”, in L. Avelar; A. Cintra (eds.), *O sistema político brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro/São Paulo, Fundação Konrad Adenauer/Editora da UNESP, pp. 261-280.
- AVELINO, D.; FONSECA, I.; POMPEU, J. (2020), *Conselhos nacionais de direitos humanos: uma análise da agenda política*. Brasília, Ipea.
- AVRITZER, L. (2000), “Teoria democrática e deliberação pública”. *Lua Nova*, n. 50, pp. 25-46.
- AVRITZER, L. (2008), “Instituições participativas e desenho institucional”. *Opinião Pública*, vol. 14, pp. 43-64.
- AVRITZER, L. (2010), “Sociedade civil e participação no Brasil democrático”, in L. Avritzer (ed.), *Experiências nacionais de participação social*. Belo Horizonte, Cortez.
- BARBOSA, G.; KERBAUY, M. (2016), “Instituição participativa e institucionalização da participação: uma discussão conceitual”. Trabalho preparado para apresentação no III Simpósio Nacional sobre Democracia e Desigualdades, Brasília.
- BOSCHETTI, I. (2006), *Seguridade social e trabalho: paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social*. Brasília, Letras Livres/Editora da UnB.
- BUVINICH, D. (2014), “O mapeamento da institucionalização dos conselhos gestores de políticas públicas nos municípios brasileiros”. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, vol. 48, n. 1, pp. 55-82.



CINGOLANI, L. (2013), “The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures”. Working paper, n. 31, Maastricht: Graduate School of Governance.

COELHO, V. (2004), “Conselhos de saúde enquanto instituições políticas: o que está faltando?”, in V. Coelho e M. Nobre (eds.), *Participação e Deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo, Editora 34.

COELHO, V; VERISSIMO, J. (2007), “Considerações sobre o processo de escolha dos representantes da sociedade civil nos Conselhos de Saúde em São Paulo”, in L. Avritzer (ed.), *A participação em São Paulo*. São Paulo, Fundação UNESP.

COELHO, V. (2011), “Uma metodologia para a análise comparativa de processos participativos: pluralidade, deliberação, redes e política de saúde”, in R. Pires (ed.), *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília, Ipea.

COHEN, J. (1989), “Deliberation and democratic legitimacy”, in A. Hamlin; P. Pettit (eds.), *The good polity*. Oxford, Blackwell Publishers.

COHEN, J.; FUNG, A. (2004), “Radical democracy”. *Swiss Journal of Political Science*, pp. 23-46.

COPPEDGE, M.; GERRING, J. (2011), “Conceptualizing and measuring democracy: a new approach”. *Perspectives on Politics*, vol. 9, n. 2, pp. 247-267.

CORTES, S. (2011), “Instituições participativas e acesso a serviços públicos nos municípios brasileiros”, in R. Pires (ed.), *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília, Ipea.

COSTA, P. (2016), *A contribuição do Fome Zero na consolidação da política brasileira de segurança alimentar*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

CUNHA, E. (2010), “Inclusão social e política: o desafio deliberativo dos conselhos municipais de assistência social”, in L. Avritzer (ed.), *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo, Cortez.

DAGNINO, E.; OLVERA, A.; PANFICHI, A. (2006), *A Disputa pela Construção Democrática na América Latina*. São Paulo, Paz e Terra.

DOWBOR, M. (2019), “Escapando das incertezas do jogo eleitoral: a construção de encaixes e domínios de agência no Movimento Municipalista de Saúde”, in A. Gurza Lavallo et al. (eds.), *Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição*. Rio de Janeiro, EdUERJ.

EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (1985), *Bringing the State Back in*, Cambridge, Cambridge University Press.

FUNG, A. (2003), “Recipes for public spheres: eight institutional design choices and their consequences”, *Journal of Political Philosophy*, n. 11, pp. 1-30.

GUICHENEY, H. (2019), *Provisão municipal de bem-estar social: o papel dos conselhos sobre a gestão, fiscalização e definição de políticas e serviços no plano local*. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade de São Paulo, São Paulo.

GURZA LAVALLE, A.; HOUTZAGER, P.; CASTELLO, G. (2006), “Representação, pluralização da representação e sociedade civil”. *Lua Nova*, n. 67, pp. 49-103.

GURZA LAVALLE, A. (2011), “Participação: valor, utilidade, efeitos e causa”, in R. Pires (ed.), *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília, Ipea.

GURZA LAVALLE, A.; VOIGT, J.; SERAFIM, L. (2016), “O que fazem os conselhos e quando o fazem? Padrões decisórios e o debate dos efeitos das instituições participativas”. *Dados*, vol. 59, n. 3, pp. 609-650.

GURZA LAVALLE; A.; GUICHENEY, H.; RODRIGUES, M. (2019), “Agência local e indução federal: a operação da política municipal de habitação em Recife e Curitiba”. *Revista de Sociologia e Política*, v. 27, n. 71.

GURZA LAVALLE, A. et al (2019), “Movimentos sociais, institucionalização e domínios de agência”, in A. Gurza Lavallo et al. (eds), *Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição*. Rio de Janeiro, EdUERJ.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA (2013), “Conselhos Nacionais Perfil e atuação dos conselheiros”. Relatório de Pesquisa. Brasília, Ipea.

LEITE DE SOUZA, C. (2017), “Capacidades estatais para a promoção de processos participativos: atributos do aparato burocrático ou condições temporárias para a ação?”. *Sociedade e Cultura*, vol. 20, n. 1.

LIMA, P. et al (2014), “Conselhos nacionais: elementos constitutivos para sua institucionalização”. Texto para discussão 1951. Brasília/ Rio de Janeiro: Ipea, 2014.

LIMA-SILVA, F; ABREU, K; LEBLANC, E. (2020), “Participação consultiva no Brasil: o caso do Conselho da Cidade de São Paulo”. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, vol. 54, n. 2, pp. 321-339.

LINDVALL, J.; TEORELL, J. (2016), “State capacity as power: a conceptual framework”. STANCE Working Paper Series, vol. 2016, n. 1, Lund University.

LÜCHMANN, L. (2002), “Os conselhos gestores de políticas públicas: desafios do desenho institucional”. Revista de Ciências Sociais da Unisinos, São Leopoldo, pp. 43-79.

MENICUCCI, T. (2009), “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, pp. 47-69.

PANEBIANCO, A. (2005), Modelos de partido: organização e poder nos partidos políticos. São Paulo, Martins Fontes.

PATEMAN, C. (1992), Participação e teoria democrática. Rio de Janeiro, Paz e Terra.

PEIXINHO, A. (2013), “A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional”. Ciênc. saúde coletiva, vol. 18, n. 4, pp. 909-916.

PIRES, R. (2011), Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília, Ipea.

PIRES, R.; VAZ, A. (2011), “Comparações entre municípios: avaliações dos efeitos da participação por meio de pares contrafactuais”, in R. Pires (ed.), Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília, Ipea.

PIRES, R.; GOMIDE, A. (2016), “Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais”. Revista de Sociologia e Política, vol. 24, n. 58, pp. 121-143.

POGREBINSCHI, T. (2012), “Participação como Método Democrático de Gestão: as conferências nacionais de políticas públicas durante o Governo Lula”. Paper delivered at the Brazilian Studies Programme, Oxford University, on January 27th.

POGREBINSCHI, T.; SANTOS, F. (2011), “Participação como Representação: o impacto das Conferências Nacionais de Políticas Públicas no Congresso Nacional”. *Dados*, vol.54, n. 3.

RAMALHO, G. (2019), *Desafios metodológicos do estudo das instituições participativas no Brasil e da sua efetividade*. Dissertação (Mestrado em Sociologia). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

SANTOS JUNIOR, O.; RIBEIRO, L.; AZEVEDO, S. (2004), *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro, Revan/Fase.

SILVA, A.; SOUZA, D. (2015), “Mensurando a democracia nos governos estaduais: uma proposta para construção do Índice de Capacidade Institucional dos conselhos de políticas públicas (ICI)”. *Revista Eletrônica de Ciência Política*, vol. 6, n. 1, pp. 231-249.

SILVA, L. (2017), “A ditadura civil-militar e os direitos humanos: o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (1964-1985)”. *Anais do XI Congresso Internacional de Estudos Ibero-Americanos*.

SKOCPOL, T. (1979), *States and Social Revolutions: a comparative analysis of France, Russia and China*. Cambridge, Cambridge University Press.

SKOCPOL, T. (1985), “Bringing the state back in: strategies of analysis in current research” in P. Evans et al (eds.), *Bringing the state back in*. Cambridge, Cambridge University Press, pp. 3-43.

SOUZA, C. (2001), “Participatory Budgeting in Brazilian Cities: limits and possibilities in building democratic institutions”. *Environment & Urbanization*, vol. 13, no 2, pp 159-184.

SOUZA, C. (2015), “Capacidade burocrática no Brasil e na Argentina: quando a política faz a diferença”. Rio de Janeiro, Ipea.

SOUZA, C. (2017), “Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas”. *Revista de Administração Pública*, v. 51, n. 1, pp. 27-45.

SOUZA, C.; FONTANELLI, F. (2020), “Capacidade estatal e burocrática: sobre conceitos, dimensões e medidas”, in J. Mello et al (eds.), *Implementação de políticas e atuação de gestores públicos: experiências recentes das políticas de redução das desigualdades*. Brasília, Ipea, pp. 45-69.

SPOSATI, A. (2013), “Território e gestão de políticas sociais”. *Serviço Social em Revista*, v. 16, n. 1.

SZWAKO, J. (2012), “Participar vale a pena, mas. . . : a democracia participativa brasileira vista pelas lentes da utopia”, in A. Souto; R. Paz (eds.), *Novas lentes sobre a participação: utopias, agendas e desafios*. São Paulo, Instituto Pólis.

TANSCHKEIT, T. (2015), “Democracia e Participação no Brasil: o Protagonismo do Partido dos Trabalhadores”, in 39º Encontro Anual da ANPOCS.

TATAGIBA, L.; TEIXEIRA, A. (2007), “O papel do Conselho Municipal de Habitação na política de habitação em São Paulo”, in R. Cymbalista (ed.), *Habitação: controle social e política pública*. São Paulo, Instituto Pólis.

VAZ, A. (2011), “Da participação à qualidade da deliberação em fóruns públicos: itinerário da literatura sobre conselhos no Brasil”, in R. Pires (ed.), *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília, Ipea.

VENTURA, T. (2013), *Democracia e Participação no Brasil: um estudo de caso das Conferências Nacionais de Políticas Públicas*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

VOLPI, M. (2000), “A democratização da gestão das políticas públicas para a infância e a adolescência”, in M. Carvalho e A. Teixeira (eds.), *Conselhos gestores de políticas públicas*. São Paulo, Pólis.

WAMPLER, B. (2011), “Que tipos de resultados devemos esperar das instituições participativas?”, in R. Pires (ed.), *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília, Ipea.