



Participação nas políticas sociais: da perspectiva democrático-popular às inovações democráticas

Participation in social policies: from the popular-democratic perspective to democratic innovations

Cristiane Ferrari Canez Machado¹
Tânia Regina Krüger²

Resumo

O texto tem por objetivo apresentar elementos do tamanho da participação institucional de base democrático-popular e problematizar o sentido das Instituições Participativas - IPs e das experiências de inovações democráticas. Tal produção se construiu com base na revisão da literatura e documentos da área. Com caráter exploratório e descritivo, em um primeiro momento, apresenta indicadores do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE e da pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC acerca da expansão dos espaços institucionais de participação, além de problematizar elementos históricos e o sentido da democratização da relação Estado/sociedade. Tais indicadores demonstram que conselhos das políticas de Saúde, Assistência Social, Alimentação Escolar, Direitos da Criança e Adolescente e Educação, se fazem presentes em mais de 90% dos municípios brasileiros. Posteriormente, indicamos elementos que levaram a mudança do sentido da participação, baseada em referências democrático-popular, para uma participação institucionalista, metamorfoseada que **passa** a integrar o campo político e categorial das IPs e de experiências de inovações democráticas.

Palavras-chave: Participação. Política Social. Democracia. Conselhos. Inovações Democráticas.

Abstract

The text aims to present elements of the size of institutional participation on a democratic-popular basis and problematize the meaning of Participatory Institutions – PIs and experiences of democratic innovations. This production was built based on a review of literature and documents in the area. With an exploratory and descriptive

¹ Mestrado em Serviço Social pela Universidade Federal de Santa Catarina. Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina. <https://orcid.org/0000-0002-7019-7334>. cristianecanez@hotmail.com

² Doutorado em Serviço Social pela Universidade Federal de Pernambuco. Professora Titular do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina. <https://orcid.org/0000-0002-7122-6088>. tania.kruger@ufsc.br



character, initially, it presents indicators from the Brazilian Institute of Geography and Statistics – IBGE and the Basic Municipal Information survey – MUNIC regarding the expansion of institutional spaces for participation, in addition to problematizing historical elements and the meaning of democratization of the State/society relationship. These indicators demonstrate that advice on Health, Social Assistance, School Meals, Children and Adolescents' Rights and Education policies are present in more than 90% of Brazilian municipalities. Subsequently, we indicate elements that led to a change in the meaning of participation, based on democratic-popular references, to an institutionalist, metamorphosed participation, which now integrates the political and categorical field of PIs and experiences of democratic innovations.

Keywords: Participation. Social Policy. Democracy. Councils. Democratic Innovations.

Introdução

A participação nas políticas sociais nas últimas décadas tem colocado o Brasil como ponto de observação privilegiado dessas experiências participativas. As práticas participativas em colegiados institucionalizados e deliberativos nas políticas sociais surgem como combinação de interesses ideológicos e programáticos vinculados às bases políticas dos movimentos sociais, sindicatos, partidos de esquerda e sustentando compromisso com as políticas públicas redistributivas e a democratização do Estado.

Essa participação institucionalizada e formalizada a partir da aprovação da Constituição de 1988 proporcionou a sociedade o direito de integrar o processo de formulação, deliberação, controle e fiscalização das políticas sociais nas três esferas de governo. Contudo, esses mais de trinta anos de documento constitucional não se constituíram em um processo linear da democratização da relação Estado e sociedade e participação institucional. E é digno de nota que a partir de então os colegiados deliberativos de políticas sociais como saúde, assistência social, criança e adolescente, entre outros, passaram a integrar o organograma da gestão pública das três esferas de governo, ao longo do território nacional.

É a partir dos anos 2000, que esses colegiados paritários e deliberativos das políticas sociais vêm sendo colocados no mesmo patamar daquilo que se convencionou chamar de Instituições Participativas- IPs (Avritzer, 2008) e de experiências de inovações



democráticas (Ventura, 2016). Nesse caso, ambas passam a integrar um alargado leque que emergem de setores privados, empresariais, comunitários, religiosos, movimentos sociais e do setor público. Tal fenômeno aparece agrupado em torno da ideia de que vivemos um período de crise da democracia representativa. Como resposta, ampliou-se os contornos participativos dos sistemas políticos contemporâneos remodelando o ato de delegação eleitoral, o qual vem ganhando natureza jurídica e reconhecimento social como inovação democrática.

Na literatura, não temos um amplo consenso do que representam e como se constituem essas IPs. Como exemplo, Avritzer (2008, p. 45) define essas instituições como “formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas”. Em sua compreensão, os Conselhos são sim considerados como instituições, em conjunto com o orçamento participativo e os planos diretores municipais. Ambos se expressam através de desenhos institucionais diferenciados, que variam basicamente em três aspectos: “na forma como a participação se organiza, em como o Estado se relaciona com a participação e também de que forma a legislação exige do governo a implementação ou não da participação”. Pelos motivos elencados, essas instituições sofrem variações na forma de democratizar o governo, tanto na organização da sociedade civil, como na presença de atores políticos em apoiar os processos participativos.

Por sua vez as inovações democráticas são mediadas por uma forte retórica, que envolve a participação da sociedade civil como um agente ativo de responsabilização. Essas inovações participativas estão redefinindo o cenário tradicional em que a prática da representação democrática ocorre, adicionando novas arenas e mecanismos para envolver atores que tradicionalmente não estavam ativamente envolvidos na política de responsabilização. A visão tradicional da representação democrática está sendo reconceitualizada para abrir espaço para outros mecanismos de controle cidadão, além do ato esporádico de votar a partir da proliferação de meios alternativos de participação (Peruzzotti, 2012).



A partir do documento Constitucional, essas IPs enquanto interface sócioestatal, passam a se constituírem em mais um espaço de expressão de interesses de determinados setores sociais frente ao Estado. Esses espaços participativos emergiram quase que como uma organização de novos sujeitos políticos, ou seja, movimentos sociais organizados na luta por direitos e na busca pela construção de novos processos democráticos. Especialmente a partir de 2003, a realização regular de Conferências “teria sido o ponto alto do ritual dos movimentos sociais de ir a Brasília, com a oportunidade de inserção institucional de novos temas advindos da sociedade civil nestes espaços” (Romão; Montambeault; Louault, 2020, p.09).

O modo pelo qual o tema da participação tem sido tratado pelas instituições públicas, privadas e movimentos sociais, tem favorecido uma aceitação incondicional dos processos sociais recobertos pela retórica participativa. Na busca pela compreensão do sentido da participação nas políticas sociais que venham favorecer políticas públicas redistributivas e a democratização das relações Estado e sociedade, entendemos que há diferentes maneiras de estabelecer sua definição e formas de organização, colocando dificuldades de abrigá-la num único marco teórico ou político.

Cada vez mais, a participação tem assumido um caráter amplo e com isso, os espaços participativos apresentam praticas que podemos caracterizar com sentido de parceria, de colaboração e de execução de serviço, o que acaba por fragilizar o caráter propositivo e deliberativo dos colegiados participativos de direito e políticas sociais institucionalizados. O alargado e múltiplo leque de espaços participativos e de inovações democráticas passam a priorizar pautas e discussões setorializadas com demandas individuais, locais e nem sempre públicas e coletivas, substituindo o caráter do direito social a serviços públicos universais, com gestão, execução e financiamento estatal. Essas experiências vêm tornando os colegiados de políticas sociais mais burocráticos, requerendo maior desenho e efetividade da inserção institucional, fragilizando sua proposta deliberativa nas pautas que disputam a direção política e econômica das políticas sociais estatais. O caráter político de movimento social que articulou partidos e militantes e que reivindicou e sustentou os princípios de participação para as políticas



sociais no texto de 1988, vem sendo crescentemente destituído pela perspectiva da institucionalização.

Diante desses argumentos, elaboramos esse artigo com o objetivo de apresentar elementos acerca do tamanho da participação institucional de base democrático-popular e problematizar o sentido das Instituições Participativas - IPs e das experiências de inovações democráticas. Para responder tal objetivo, o texto tem caráter exploratório, descritivo e apresenta ensaios analíticos acerca do tema. Os dados elencados partem da leitura de alguns indicadores do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, acerca da pesquisa de Informações Básicas Municipais - MUNIC. A partir desses indicadores que foram selecionados, da revisão de literatura e documentos da área, o trabalho pretende ainda problematizar o sentido das IPs e das experiências de inovações democráticas.

A apresentação está organizada em dois itens: primeiro caracterizamos historicamente a participação nas políticas sociais, apresentando os indicadores acerca da expansão dos espaços deliberativos institucionalizados e problematizando o seu sentido na democratização da relação Estado e sociedade. Na sequência, indicamos elementos que proporcionaram mudança da participação baseada na perspectiva movimentista de sentido democrático-popular à participação institucionalista, estabelecendo reflexões de como esta participação vem se confundindo ou sendo capturada pela retórica participativa desse campo político e categorial.

Participação e Políticas Sociais: determinações e Indicadores

O reconhecimento da participação popular por meio de movimentos sociais, revoltas, protestos, sindicatos e de partidos de esquerda, com pautas contra a escravidão, a favor da abolição, lutas por terra e território, por direitos civis, políticos e sociais, historicamente desconstruem a tese de que o Brasil é uma sociedade amorfa. Leituras tradicionais de nossa formação sócio-histórica analisam o Brasil como um *território ocupado e o povo conquistado*, o que permitiu que se construísse o mito do



Brasil potência. Mas nesse *Brasil potência* não cabia os descontentamentos sociais, por isso as inúmeras formas de lutas e resistências foram sendo contidas em cada momento histórico com a *ordem e o progresso* e com a *segurança e desenvolvimento*. (Ianni, 1984).

Portanto, o fio militarista e o Estado violento vêm regendo nossa história, com mais ou menos intensidade em cada período, regulando formal, econômica e politicamente as lutas dos trabalhadores, os sindicatos, as greves e a própria democracia representativa. Quando em momentos de crise e disputas dentro do bloco dominante estes setores passaram a falar em democracia, tivemos o que se denomina *revolução pelo alto*³, *populismo*, *abertura democrática controlada* ou *democrática forte* (Ianni, 1984). Enquanto na sociedade brasileira, alastrou-se o protesto do povo, de operários, camponeses e setores da classe média contra a superexploração do seu trabalho, além do crescimento da politização dos trabalhadores, o bloco do poder reage de forma a promover reformas sem qualquer profundidade e reconhece direitos sociais até o momento em que implica não ceder nada de substancial.

Tendo como pressupostos esses elementos de nossa formação sócio-histórica que estão continuamente sendo metamorfoseados e modernizados, centraremos a análise sobre a participação institucionalizada, como uma materialização de um dos princípios das políticas sociais reconhecidas em 1988. Foi no acúmulo de lutas políticas-organizativas dos trabalhadores que o direito a participação foi reconhecido nesse documento, passando a representar uma modernização política que pode se vincular a democracia popular, tendo em vista que os direitos sociais têm como diretriz e princípio a participação da sociedade⁴. Tendo como fundamento, a democratização da relação

³ De acordo com Coutinho (2008) na perspectiva gramsciana, esse tipo de revolução ocorre de forma branda, também sendo denominada de uma revolução sem revolução, já que exclui a participação popular.

⁴ Essa inscrição da participação no documento constitucional encontra-se em diversos artigos. Como exemplos: Título I, art. 10 que assegura a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos, “onde seus interesses sejam objeto de discussão e deliberação” o Título V, que trata da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas, No Título VIII – Da Ordem Social o artigo 194, inciso VII trata da organização por parte do Poder Público da Seguridade Social com “caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão, quadripartite com participação dos trabalhadores”; o artigo 198 trata da política de saúde através de um sistema descentralizado e com participação da



Estado e sociedade, a participação passa a constituir-se como direito de diferentes segmentos sociais e integrar o processo de “formulação, deliberação, monitoramento, avaliação e financiamento das políticas” (Moroni, 2009, p.109).

Foram diversas as forças envolvidas, compartilhando de um projeto democratizante e participativo, tendo como objetivo o aprofundamento da democracia. Tal projeto emerge contraposto ao regime militar, colocando em pauta a luta dos movimentos sociais. O percurso promoveu o restabelecimento de uma democracia formal, tanto no âmbito do Estado como no nível dos executivos municipais e estaduais. Além disso, o princípio de participação da sociedade através de espaços públicos, com o compartilhamento do poder do Estado com a sociedade também se tornou característica central. Conselhos, Conferências e Orçamento Participativo estavam incluídos nessa categoria. A construção e emergência desses espaços públicos foi fundamental na implementação dos colegiados participativos da sociedade civil na gestão da sociedade (Dagnino, 2004).

Na regulamentação dos direitos sociais, o princípio da participação, passou a se concretizar por meio de Conselhos e Conferências de direitos e políticas sociais nas três esferas de governo, de composição colegiada e paritária entre usuários, trabalhadores, gestores públicos e prestadores privados. Estes colegiados participativos, tendo como base a descentralização político-administrativa são considerados nos debates políticos e na literatura da área, expressão do nosso avanço democrático, tendo em vista contribuírem para o debate e interiorização das respectivas políticas. Entretanto, apesar de apresentar pontos vinculados a perspectiva democrático-popular, esses colegiados institucionalizados, são perpassados por contradições e disputas de interesses, já que podem se constituir em espaços de legitimação do poder dominante ou favorecer interesses corporativos em detrimento da representação dos interesses coletivos (Bravo, 2001). Com isso, apesar de se identificarem enquanto “espaços de alargamento

comunidade; o artigo 204 que trata da política de assistência social prevê a “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis” o artigo 206 trata da gestão democrática no ensino público o artigo 227 prevê que “o Estado promoverá programas de assistência integral à saúde da criança e do adolescente, admitida a participação de entidades não governamentais” (Brasil, 2010).



das fronteiras tradicionais do Estado para segmentos antes excluídos de qualquer participação no espaço de decisão das políticas sociais, também se verifica que os mesmos estão reproduzindo elementos tradicionais de nossa cultura política”. (Machado; Krüger, 2019, p.464).

Longe de serem retilíneos, esses colegiados são de composição social heterogênea, além de mesclarem ganhos e limites quando se analisa a partir das referências democrático-popular. Entretanto, apesar de seu caráter paritário que representa um equilíbrio físico entre os integrantes, o perfil dos membros leva a uma distribuição desproporcional dos debates e decisões. Enquanto o gestor é o conselheiro que tem o domínio técnico-político da pauta, a sociedade civil, sobretudo as representações de usuários e trabalhadores, muitas vezes se expressa, nesse lócus institucional, com demandas individuais e imediatas sem mediações de sua expressão pública e coletiva. A experiência tem mostrado que usuários e trabalhadores em geral se veem pouco representados no que é deliberado. O setor privado, por possuir outros canais institucionais e informais de negociação dos seus interesses com os gestores, normalmente são bastante contidos nestes colegiados, se limitando aos debates de orçamento e se aliando as falas dos gestores quando convêm. (Krüger, 2017).

Os Conselhos ganharam densidade política institucional nas últimas três décadas nas 5.570 municipalidades do país e passaram a integrar o perfil dos municípios brasileiros nas publicações do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. Foi significativa a interiorização e disseminação social dos debates das políticas sociais em função da vida participativa institucionalizada. Entretanto, os ganhos progressistas ou a reprodução dos traços conservadores na cultura política do país, ainda carecem de melhores avaliações a partir dessas institucionalidades participativas.

Entre as avaliações da expansão que ocorreu no âmbito do número de Conselhos no país, especialmente a nível local, Lavallo, Guicheney e Vello (2021, p.04), sustentam que essa expansão “apresenta padrão convergente e encontra-se claramente associada a mecanismos federais de indução, principalmente o condicionamento do acesso municipal a recursos da União”. Ao elencar o tamanho dessa participação, indicam



também, com base nos dados da pesquisa MUNIC, que no ano de 2014 o Brasil contava com mais de 62.000 Conselhos que contemplavam 25 áreas e subáreas de políticas sociais. Entretanto, foram poucos os colegiados que conseguiram atingir “patamares próximos à universalização, quando considerada sua capilaridade territorial”. Conselhos de Saúde, Assistência Social, Alimentação Escolar, Fundeb/Fundef e Direitos da Criança e do Adolescente foram os que acusaram maior presença nos municípios do país. (Lavalle; Guicheney; Vello, 2021, p. 04).

Complementarmente, para evidenciar a abrangência dos colegiados de participação institucional nos municípios, buscamos informações da pesquisa MUNIC-IBGE que elenca uma série de referências sobre os Conselhos de política sociais⁵. Metodologicamente, selecionamos os respectivos Conselhos de forma intencional pela sua representatividade territorial, sendo cinco Conselhos (Saúde, Assistência Social, Alimentação Escolar, Direitos da Criança e Adolescente e Conselho de Educação). As informações referentes ao Conselho de Educação são de 2018 e os demais apresentam dados do ano de 2019.

Quadro 1: Número de Conselhos e conselheiros de direitos e políticas sociais nos municípios do Brasil nos anos de 2018 e 2019

Conselhos Municipais	Total de Conselhos	% de municípios	Total de conselheiros
Saúde *	5566	99,92	124.202
Assistência Social *	5564	99,89	95.426
Alimentação escolar*	5533	99,34	76.091
Criança e adolescente *	5489	98,54	89.214
Educação **	5167	92,76	92.981

Fonte: MUNIC (IBGE, 2018; IBGE, 2019). Elaboração das autoras.

*Dados referentes ao ano de 2018.

** Dados referentes ao ano de 2019.

⁵ Dentre as informações presentes na pesquisa MUNIC estão: paridade, número de reuniões realizadas anualmente, realização de capacitação para conselheiro, caráter dos Conselhos (consultivo, deliberativo, normativo, fiscalizador).



O número de pessoas envolvidas apenas em âmbito municipal em cada um dos Conselhos que estão dispostos no Quadro 1, ultrapassa em muito, por exemplo, o número dos 57.608 vereadores eleitos em 2020 (Agência Brasil, 2020). Entretanto, ainda carecemos de contagem mais precisa do número de pessoas envolvidas nestes espaços participativos, pois a informação do IBGE não indica se estes conselheiros são titulares ou suplentes. Para além destes números, a mesma pesquisa do IBGE (2019) indica a expressividade desta prática participativa nas municipalidades em outros Conselhos que estão em plena implementação e expansão. A título de exemplo, também temos os seguintes Conselhos no Quadro 2:

Quadro 2: Número de Conselhos e conselheiros de direitos e políticas sociais nos municípios do Brasil

Conselhos Municipais	Total de Conselhos	% de municípios	Total de conselheiros
Direitos da pessoa idosa	4030	72,35	61.881
Direitos da pessoa com deficiência	1389	24,94	24.692
Segurança pública	828	14,87	14.253
Igualdade racial	365	6,55	7.240
Direitos humanos	91	1,93	1.176

Fonte: MUNIC (IBGE, 2019). Elaboração das autoras.

Os Conselhos deliberativos estão também na esfera estadual e nacional. Em pesquisa realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA (2013), o número de Conselhos nacionais aumentou consideravelmente desde 1990. Enquanto entre os anos de 1930 e 1989, foram criados 5 Conselhos Nacionais, entre 1990 e 2009, somaram-se a eles mais 26 Conselhos, com o objetivo de ampliar a participação democrática. Na mesma direção, o governo federal em 2014 (Brasil, 2014) divulgou que existiam cerca de 50 Conselhos Nacionais no país e das 145 Conferências Nacionais realizadas até então, 109 tinham ocorrido a partir do ano de 2003.

Os números dessa participação institucionalizada são grandiosos e ao mesmo tempo carecem de precisão que expressem as conjunturas históricas do país. O ano de



2003, início do período dos governos petistas, foi o ano com maior criação de Conselhos Nacionais. O período desses governos de base democrático-popular renovou a mobilização e a institucionalização participativa das políticas sociais que possuem fundo orçamentário, abriu canais institucionais para as políticas que representam segmentos historicamente excluídos (raça, etnia, gênero, mulheres) e para políticas com pouca tradição participativa como: meio ambiente, comunicação, transporte, cultura, segurança alimentar e nutricional, juventude, entre outros.

A quantidade de cidadãos que passou a participar da construção das políticas por meio destes espaços foi significativa, podendo refletir certo avanço em um país com tão pouca tradição democrática (Behring; Boschetti, 2006). Essa expansão da participação institucionalizada em tese teria requerido mudanças na forma do Estado gerir as políticas públicas, se distanciando de suas raízes autoritárias e centralizados na gestão. Entretanto, em nossa avaliação o caráter deliberativo e fiscalizador dos espaços institucionais de participação, antes mesmo de se constituírem e se solidificarem enquanto canais representativos dos interesses e necessidades sociais dos usuários e trabalhadores foi progressivamente metamorfoseando-se, forjou-se umbilicalmente às regras da institucionalidade burocrática e vem ganhando um sentido de parceria, de espaço de consulta, de colaboração e de ouvidoria. Com esse transformismo gradual, tornaram-se espaços mais burocráticos, com pautas setorializadas e imediatas, reduzindo seu caráter deliberativo, fiscalizador e propositivo (antes mesmo de conquistar efetivamente este caráter). Nesse cenário, o predomínio das posturas aliancistas de cooperação, pactuação e consenso subalternizam os interesses do trabalho, em prol de sua substituição pela retórica do bem comum, da justiça social, do progresso, da governabilidade, da modernização e inovação institucional.

Ainda assim, considerando esses colegiados participativos como espaços de composição social heterogênea, compreendemos que a participação constitui-se em um direito de intervenção da sociedade nas decisões governamentais de modo a exercer influência sobre estas decisões. Assim, participar é um processo que envolve a socialização das decisões políticas, a universalidade do acesso a bens e serviços e a



garantia de direitos. Participar no âmbito das decisões do Estado é fazer o povo presente, seja no conteúdo como na forma de promover as políticas públicas e, para tanto, os dados necessários aos processos participativos devem estar em linguagem e formato acessíveis aos diferentes segmentos da sociedade, serem compreensíveis a seus interlocutores, dialogar com os modos de vida das populações que se visa política e economicamente incluir no território. Além disso, entendemos ser fundamental que a gestão democrática e a participação política direcionem suas pautas aos princípios de radicalização da democracia, da socialização da riqueza e do poder político e universalidade do acesso aos bens e serviços públicos estatais.

Da Participação com sentido democrático à retórica participativa indiferenciada e colaborativa

Ao longo dos anos de 1990 e 2000, parte do movimento social de caráter democrático-popular passa por um processo de institucionalização e com dificuldades de manter-se como movimento social, disputando perspectivas de desenvolvimento para o país. Nessa conjuntura, para os Conselhos e Conferências, a problemática da participação passou a ser relacionada ao desenho institucional, a efetividade, a qualidade, a perspectiva dos sujeitos ou atores, as estratégias, as ações, a agenda, as coalizões, a dinâmica e a avaliação. Desse modo, na análise de Fleury (2018), a perspectiva institucionalista se distanciou da perspectiva movimentista fundante do direito a participação na Constituição. Os grupos sociais envolvidos no debate dos Conselhos e Conferências de cada política social passam a se caracterizarem em sua maioria como uma comunidade política, rede de usuários ou trabalhadores, grupos acadêmicos, especialistas e governo, distanciando-se do caráter político de movimento social (aliado a sindicatos e partidos políticos), que pautou a defesa do direito a participação nas políticas públicas.

Em outros termos, essa perspectiva da institucionalização ao se distanciar da perspectiva movimentista, muda também sua pauta de debate, da democratização da relação Estado/sociedade, para a organização institucional dos colegiados de



participação. Com toda a relevância que a organização e o funcionamento dos Conselhos (Lei de criação, regimento interno, comissões, câmara técnica, composição, presidência, regularidade, quórum, divulgação, representação, secretaria executiva) e Conferências (regimento interno, composição, eixos temáticos, regularidade, divulgação, pré-conferências, delegados e participação, propostas para cada nível e gestão, monitoramento e avaliação das propostas) possuem e dos tensionamentos, nossa constatação é que se realizou progressivamente um redirecionamento para a particularização de uma comunidade política dentro de cada política social.

Por outro lado, ainda que cada política social tenha se particularizado em uma comunidade política com seus colegiados participativos, avaliamos que as mesmas não perderam seu traço definidor de política e direito de cidadania. A experiência conselheira significa assim, o apoio democrático para materialização dos direitos e as políticas sociais regulamentadas a partir de 1988, sob a execução e regulação do Estado, mas suas práticas seguiram envoltas pela correlação de forças de interesses antagônicos e mediadas por políticas de conciliação de classe (Pereira, 2020).

Nos anos 2000, a participação institucional por meio dos Conselhos e Conferências, foi sendo considerada como integrante de um campo alargado, denominado de Instituições Participativas - IPs. Neste contexto, ganhou relevância a participação social enquanto uma ferramenta de gestão pública. A gestão participativa passou a abranger inúmeras formas de participação e articulações intra e intersetoriais, extrapolando a institucionalizada e ampliando arenas de interlocução, incluindo outras modalidades de participação.

Esse conjunto de IPs e a modalidade de gestão participativa vêm dando concretude ao que se convencionou chamar nos últimos 20 anos de inovação democrática, representando formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil no debate e na execução das políticas sociais. Coloca-se um desenho participativo interativo, diferente das regras que estruturam a política e a gestão convencional dos serviços e pautam um conjunto de comportamentos e expectativas importantes dos atores sociais. (Avritzer, 2008; Costa e Vieira, 2013).



Como abordado anteriormente, a expansão da participação institucionalizada no Brasil contribuiu para o espraiamento e interiorização do debate dos direitos sociais, mas aqui queremos refletir sobre o significado destas práticas chamadas recentemente de inovações democráticas. Previamente já colocamos a hipótese de que os colegiados participativos institucionalizados e deliberativos foram fragilizados ao serem colocados em meio a um leque indiferenciado de instituições e práticas de gestão participativa.

Inicialmente, sinalizamos que a história das transformações que vive a implementação do direito a participação no Brasil se explica em muito pelas particularidades da nossa cultura política, mas não é um fenômeno apenas brasileiro, pois se situa no quadro das determinações mundiais da política neoliberal ditando modernização e eficiência (Banco Mundial, 2017). Ainda que não esteja nos limites deste texto considerar tais determinações, é importante referenciar que as transformações econômicas das relações internacionais que induzem a novas atividades e um novo ordenamento político-administrativo tem alargado o debate da participação⁶, mas não se pautam nos fundamentos da perspectiva de democratização da relação Estado e sociedade, no caráter deliberativo da participação institucionalizada, na gestão democrática de bens e serviços públicos financiados pelo Estado e nos indicadores da desigualdade.

Essa modalidade que envolve a participação e pode ser denominada como inovações democráticas, traz a ideia de troca e parceria entre governantes e governados, o que tem tornando os colegiados mais burocráticos, fragilizando seu caráter propositivo e deliberativo. “Seja pelo lado da gestão do serviço ou pelos colegiados de participação nas políticas sociais, essa publicização dos serviços estatais

⁶ Cabe consultar o: a) Observatório Internacional da Democracia Participativa (IOPD) (Disponível <https://oidp.net/pt/>); b) INORP. Conferência Internacional. Inovação promovendo reflexividade e participação. Organizados por Projeto INORP (Cofinanciado pelo Programa Erasmus+ da União Europeia) (Disponível <https://inorp.eventqualia.net/en/inorp-conference/>); c) plataforma de participação online DECIDE MADRID. Plataforma de participación de la ciudad de Madrid. Disponível <https://decide.madrid.es/>; d) plataforma de participação online DECIDIM BARCELONA. Construyamos la Barcelona que queremos. Disponível <https://www.decidim.barcelona/?locale=es>



vem sendo denominada por inovações participativas ou inovações democráticas” (Machado; Krüger, 2022, p. 32).

Essas inovações democráticas também se relacionam e de certa forma contribuem com a manutenção da centralidade do poder do Estado na dinâmica de seu funcionamento, não colocando em pauta a lógica antagônica do sistema capitalista, o que acaba por enfraquecer muitas vezes esses mecanismos de compartilhamento de poder. Além disso, conforme observamos, não priorizam a democratização das decisões nos processos que envolvem a relação Estado/sociedade.

Nesse contexto de reconfiguração do Estado e das instituições prestadoras de serviços públicos, os colegiados de participação social não passam ao largo. Como exemplo, serviços de assistência social, educação ou saúde que começam a ser geridos por essas organizações, passam a ter fórum próprio de controle social, seu plano de trabalho e prestações de contas já não se submetem aos conselhos municipais ou estaduais das respectivas políticas sociais, bem como as diretrizes nacionais de cada uma dessas políticas e serviços não constam em seus contratos com o Estado (Machado; Krüger, 2022, p.32).

Em nível nacional, uma expressão síntese deste cenário de inovações democráticas de gestão participativa, foi a Política Nacional de Participação Social – PNPS/2014, pelo Decreto nº 8.243 (Brasil, 2014). Ela regulamentava formas institucionalizadas de diálogo entre sociedade civil e Estado e afirmou respeitar as definições e papéis de cada espaço de participação. Entretanto, no artigo 2º elencou num mesmo patamar, as seguintes instituições participativas: a) sociedade civil (o cidadão, os coletivos, os movimentos sociais institucionalizados ou não), b) Conselho de políticas públicas, c) comissão de políticas públicas, d) Conferência nacional, e) ouvidoria pública federal, f) mesa de diálogo, g) fórum interconselhos, h) audiência pública, i) consulta pública, e j) ambiente virtual de participação social. Com o objetivo de consolidar a participação social como método de gestão, o governo Dilma empreendeu ações rumo à instituição de instâncias permanentes de diálogo e incentivo à participação da sociedade na concepção, execução e acompanhamento das políticas públicas com vistas a fortalecer os mecanismos e instâncias de diálogo entre Estado e Sociedade Civil rumo à consolidação da democracia participativa no Brasil. Não obstante, após o Decreto, travou-se, entre os poderes Executivo e Legislativo, um



polêmico debate acerca de sua constitucionalidade e legitimidade (Ribas; Pires; Luiz, 2015) e não sendo implementada, a PNPS foi revogada pelo Decreto nº 9.759/2019. Essa política permitiu que o caráter deliberativo e fiscalizador dos espaços institucionais fossem progressivamente sendo metamorfoseados e ganhando um sentido de parceria, igualados a espaço de consulta, de colaboração, de ouvidoria e de mesa de diálogo social.

Mesmo antes da PNPS, esta inovação democrática já estava documentada como novas bases para a relação entre Estado e Sociedade Civil na Política Nacional de Assistência Social - PNAS de 2004. Nos anos recentes emergiram novas formas de organização e relacionamento interorganizacional entre agências estatais e, sobretudo, entre Estado e sociedade civil, formando redes e gerando espaços de colaboração, mobilizando recursos potencialmente existentes na sociedade. (Brasil, 2004). No Plano Nacional de Saúde/PNS 2008/2009-2011, para o alcance do objetivo de fortalecer a gestão do SUS, uma das diretrizes era a “ampliação e fortalecimento da participação e do controle social”. (Brasil, 2009, p.07). A gestão participativa passa a ser orientada pela Política Nacional de Gestão Estratégica e Participativa no SUS – ParticipaSUS, com os seguintes instrumentos: auditoria, ouvidoria, monitoramento e avaliação da gestão do SUS, participação popular e fortalecimento do controle social, além das instâncias já institucionalizadas, o desenvolvimento de outras formas participativas, como a cogestão e a gestão colegiada. (Brasil, 2009).

Temos um cenário com limites e tensões, no qual essas instituições seguem com sua retórica participativa indiferenciada, de eficiência e sem relações de oposição à direção política e econômica do país. Essas IPs contemplam segmentos e territórios que vão desde as comunidades da periferia mais empobrecidas, as áreas rurais, de floresta, indígenas, afrodescendentes, questões de gênero e geração, até segmentos religiosos, setores culturais, esportivos, empresarias e banqueiros. Essa inovação democrática defendida pelo *novo* conjunto de IPs revela em suas práticas que o Estado para melhorar a governabilidade, deve ter seu papel reduzido com uma ampliação de parcerias, já que para eles dessa forma é possível que ocorra o aprofundamento da democracia e da



cidadania. Temos assim, o planejamento substituído pelo empreendedorismo, a lentidão pela velocidade e uma participação embasada em demandas. Essa parceria ocorre entre o setor público, o setor privado e o setor social (filantrópicos e as organizações da sociedade civil). E finalizamos estas reflexões iniciais com a seguinte afirmação:

Toda e qualquer participação que se contentar com o local e não com o central, com o papel decisório sobre o mínimo e fiscalizador sobre o que já foi atribuído a priori, com as manifestações da “questão social” e não das causas estruturais que as engendram, com a intervenção sobre as políticas públicas e não sobre o papel de classe exercido pelo Estado e, por fim, apenas com a política e não com a economia, correrá o risco de, uma vez capturada pela ideologia burguesa, tornar-se bandeira universal, posto que inofensiva a sociedade do capital. (Dantas, 2014, p.137).

Com estes exemplos queremos chamar a atenção de como os colegiados institucionais (Conselhos e Conferências), passam a ser indiferenciados e “intencionalmente” confundidos com serviços (auditoria e ouvidoria) e espaços consultivos ou de colaboração/interação Estado e sociedade civil. Aqui, destacamos que o amplo escopo que envolve o que vem sendo denominado de IPs mistura espaços e instituições participativas de natureza muito diversa e acaba por secundarizar a função deliberativa, a avaliativa e fiscalizatória que tem os Conselhos e as Conferências.

Em um diálogo com a perspectiva gramsciana, podemos correlacionar que estas inúmeras IPs se caracterizam e olham para o futuro “abstratamente”, “genericamente” e não como concepção histórico-política construtiva integral. Essas inovações democráticas tendem a conceber as condições histórico-sociais da sociedade brasileira com pontos positivos e negativos, que pouco convergem para elementos histórico-políticos integrais da estrutura social. As experiências dessas inovações estão repletas de retórica da participação, mas relativamente alheias à totalidade das necessidades políticas e territoriais das grandes massas populares e da distribuição desigual da riqueza do país. Concordamos com Gramsci (2017) que é uma solução que se aproxima de um compromisso com a passividade das massas nacionais, sem pautar concretamente da divisão de classes, do poder e da riqueza no país.

Em paralelo às experiências que comportam as inovações democráticas, sem poder mensurar o impacto nos colegiados de participação deliberativos e vinculados às



políticas sociais, podemos indicar que esses espaços potencializaram a redução do seu caráter deliberativo, fiscalizador e propositivo. Nesse cenário, o predomínio das posturas aliancistas de cooperação, de pactuação e de consenso subalternizam os interesses do trabalho, em prol de sua substituição pela retórica do bem comum, da justiça social, do progresso, da eficiência, da governabilidade e da modernização.

As pautas desse alargado conjunto de IPs são cada vez mais setoriais e locais, com toda relevância que os temas locais possuem no cotidiano imediato para atender necessidades de emergencialização da vida e de grupos sociais historicamente silenciados ou subalternizados, mas o caráter conflitivo e de disputas pela direção política e econômica dos serviços públicos apequenou-se, com seu desenvolvimento e modernização restritos. Nesse sentido as práticas participativas se distanciaram ainda mais da perspectiva movimentista, o que fez com que a perspectiva institucionalista tivesse centralidade no processo organizacional e politicamente no vínculo imediato à execução das políticas sociais.

A observação da composição de forças da política brasileira das últimas décadas nos leva a dois momentos de análise da luta de classes. Primeiro a priorização das políticas de proteção social, com reduzida politização pelos governos do Partido dos Trabalhadores - PT e suas estratégias de diálogo (políticas de crédito e valorização do consumo) com a elite econômica, resultou em conciliação de classes. Segundo, uma avaliação, de que a causa da crise política e do afastamento da presidenta Dilma, foi a falta de celeridade na neoliberalização, tão almejada pelo capital internacional e parte do capital nacional. Os gatilhos para reações conservadoras que se acumularam ao longo do tempo e que se apresentaram mais claramente após a reeleição de Dilma Roussef em 2014 levaram, ao golpe jurídico-parlamentar. Apesar das conquistas promovidas no âmbito social, como políticas de alfabetização, distribuição de renda, acesso à educação e a retirada de milhões de pessoas da linha da miséria, essas mesmas políticas fortaleceram as instituições financeiras, o setor privado e o mercado internacional (Heinen, 2020).



Os governos seguintes de Temer e Bolsonaro renovaram a implementação de políticas neoliberais no país. No caso da participação nas políticas sociais, em 2019 foi lançado o Decreto nº 9.759, que extinguiu os colegiados que não foram criados por lei federal e estabeleceu uma série de diretrizes e limitações para aqueles da administração pública (Brasil, 2019). Tal Decreto fraturou esses espaços, sobretudo aqueles que representavam e pautavam temas com os quais o país tem grande dívida histórica e fragilizou outros colegiados que respondiam por políticas sociais estruturantes e atendiam um amplo leque de necessidades sociais.

O processo regressivo em termos democráticos e de desmonte de direitos civilizacionais em que o Brasil se inseriu desde 2016, se constituiu como uma das principais explicações para essa medida, que tinha como foco desburocratizar os níveis de decisão, para que as políticas sociais continuassem sendo decididas pelo executivo, sem necessidade da decisão colegiada. Essa ação promovida pelo governo Bolsonaro demonstrou a falta de comprometimento em todos os setores, aprofundando o patamar da lógica de destruição de políticas que eram consideradas desnecessárias a sua base governamental. No entanto, o outro conjunto de IPs, sem caráter deliberativo e vinculado às iniciativas da sociedade civil, continua como espaço de debate e prestação de serviço público sem nenhuma ou parca regulação estatal.

A partir de 2019, o presidente e seus aliados posicionaram-se de maneira contrária à atuação dessas instituições. Esse desmonte não ficou restrito apenas aos colegiados, mas se estendeu às demais IPs, como as Conferências nacionais. “A baixíssima realização de conferências no período recente demonstra o abandono dessa modalidade de participação e a mudança de modelos de gestão” (Ipea, 2021, p. 93). Audiências e consultas públicas continuaram a ser realizadas por exigências legais vigentes.

Em descompasso com as bases do Estado Democrático de Direito, podemos correlacionar e fazer uma autocrítica aos movimentos sociais, as atividades acadêmicas e partidos políticos, que seguem com espontaneísmo a essas



inovações democráticas. Desse modo, a sociedade brasileira parece sustentar a seguinte afirmação de Comparato (2005, p. 02): “Aceitamos todas as fórmulas políticas e dispomo-nos a experimentar quaisquer novidades, desde que se possa manter e fazer funcionar uma democracia sem povo”.

Em janeiro de 2023 temos a posse do governo Lula, que segue uma base política conciliadora entre classes sociais e o capital. Em estudo realizado por Romão, Montambeault e Louault (2020), acerca da participação nos governos anteriores do presidente, a chegada do PT ao governo federal promoveu outra amplitude aos desafios dessa participação, redimensionando as inovações em participação social. O que ocorreu foi a materialização de um sistema de participação que permitia a articulação de gestores com movimentos sociais, sem que houvesse na realidade um processo decisório que impactasse os mais diversos setores de políticas públicas (com exceção da saúde, já consolidada). O pacto lulista permitiu ainda a inclusão dos mais diversos movimentos sociais na pauta do debate das políticas públicas sem, no entanto, representar ameaças ao capital e setores conservadores. Tal pacto permitiu que as IPs incluíssem as bases dos movimentos, promovendo políticas voltadas as suas necessidades, sem se colocar como empecilho ao capital. Por ter esse caráter, as IPs apresentavam tensões e limites para se desenvolver num sistema de participação coerente, coesivo e organizado em nível nacional, com “padrões de efetividade política fraca e, conseqüentemente, de carência de legitimidade face às instituições representativas” (Romão, Montambeault, Louault, 202, p.11).

Com o retorno de Lula ao governo, já no mês de janeiro ocorreu a revogação do Decreto nº 9759/2019. Em concomitância, temos na sequencia a aprovação do Decreto nº 11.406/2023, instituindo o Conselho Nacional de Participação Social. Com isso, quase que de imediato, alguns Conselhos passam a se reunir na pauta deliberativa novamente. Esse Conselho, enquanto instância destinada à oitiva da sociedade civil tem as seguintes atribuições:

I - assessorar o Presidente da República no diálogo e na interlocução com as organizações da sociedade civil e com a representação de movimentos sindicais e populares; e



II - promover o diálogo com a Secretaria-Geral da Presidência da República quanto à participação social na execução de políticas públicas. (Brasil, 2023).

Tal Decreto estabelece ainda as diretrizes da acerca de sua estrutura e funcionamento, além das competências que são cabíveis à coordenação executiva. Além disso, essa nova política propõe assessorias através do Decreto nº 11407/2023. Como exemplo, temos: Art. 3º - órgãos setoriais - as Assessorias de Participação Social e Diversidade dos Ministérios e as unidades administrativas responsáveis pela área de participação social (Brasil, 2023). Entretanto, destacamos que ambos os órgãos citados encontram-se em estágio inicial, mas ainda assim representam avanços progressistas para o campo da social democracia.

Com relação às IPs, o governo Lula reestabeleceu e reestruturou as diretrizes e o funcionamento de diversos Conselhos, desde a publicação do Decreto em 2023. De acordo com o governo, os Conselhos enquanto colegiados institucionais se tornam relevantes especialmente por sua capacidade intersetorial de construção e avaliação de políticas públicas. Essa retomada dos Conselhos se vincula ao compromisso em estabelecer diálogos com os mais diversos movimentos sociais. (Brasil, 2023).

Considerações finais

Este trabalho teve como objetivo refletir e caracterizar a participação nas políticas sociais, especialmente nos espaços institucionalizados, em um momento de esvaziamento da participação com sentido democrático-popular e um alargamento da perspectiva que indiferencia interesses e necessidades sociais. Refletimos que esse campo ainda necessita de muitos estudos e nossas reflexões sobre a captura dos espaços institucionalizados deliberativos pelo campo das IPs e das inovações democráticas, representa os primeiros passos de um ensaio analítico.

O direito a participação não é meramente simbólico, implica soberania popular, voz e voto ao povo, não só para eleger governantes, como também decidir questões socioeconômicas do país e controlar a ação de agentes públicos. E neste sentido colocamos como hipótese que a maior fragilização da participação institucional se deve



a alguns fatores: a) redução a uma comunidade política e *adesão* dos seus colegiados ao campo da inovação democrática; b) distanciamento dos princípios constitucionais; c) distanciamento das suas bases movimentistas fundadoras, d) dificuldade de criar uma base popular ainda que nos limite da democracia burguesa e de manter a lógica da democracia representativa, e) impactos a serem mensurados a partir do Decreto nº 9.759/2019 e do radicalismo direitista que põe na ordem do dia uma guerra cultural com a centralidade da pauta de costumes sociais e a satanização do Estado quando se refere aos interesses da classe trabalhadora.

Nessa guerra cultural atravessada pelo radicalismo direitista e uma esquerda fragilizada, outro ponto que merece destaque são nossas hipóteses de que este amplo espectro de IPs e de inovações democráticas, tem navegado em várias direções: parte dele atende necessidades de emergencialização da vida, outra defende bandeiras comportamentais, políticas e outra que ainda trata de alargar o seu capital social e financeiro, se sustentando em convênios de parceria e *eficiência*, com o fundo público e na invisibilidade da renúncia fiscal.

Entretanto, apesar desse momento de esvaziamento democrático-popular, não podemos finalizar esse trabalho sem destacar o fortalecimento da participação popular por meio de movimentos compostos por pautas e lutas históricas e que tem tomado força, como gênero, LGBTQIAPN+, indígena, igualdade racial, dentre outros. Além disso, a decadência da extrema direita e emergência de um governo que coloca em voga a importância de pautas democráticas (ainda que como um ensaio através de decretos que se encontram em estágio inicial) coloca novamente em cena elementos de ganhos históricos e civilizacionais que foram conquistados ao longo dos anos. Por esses motivos, destacamos que deve ser colocada em pauta a defesa da gestão pública estatal, além de reconhecer a participação como direito social, questionar a desigualdade da ordem social vigente e produzir a politização dos sujeitos sociais. Entendemos ainda a necessidade da luta pela ampliação e garantia dos direitos sociais, do Estado democrático e em defesa da participação como direito social.



Referências

AGÊNCIA BRASIL. Vereadores negros são 6% do total de eleitos; brancos são 53%. Publicado em 21/11/2020. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/eleicoes-2020/noticia/2020-11/vereadores-negros-sao-6-do-total-de-eleitos-brancos-sao-53>. Acesso em: 08 jun. 2022.

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. In: *Revista Opinião Pública*, Campinas, vol. 14, nº 1, Junho, 2008, p.43-64. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/op/a/SXb5hxxKDHgM3Y9YMvRgMzN/abstract/?lang=pt>. Acesso em 22 fev. 2022.

BANCO MUNDIAL. *Um ajuste justo: análise da eficiência e da equidade do gasto público no Brasil*. 2017. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/884871511196609355/pdf/121480-REVISED-PORTUGUESE-Brazil-Public-Expenditure-Review-Overview-Portuguese-Final-revised.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2021.

BEHRING, E.; BOSCHETTI, I. *Política Social: fundamentos e história*. São Paulo: Cortez, 2006. (Biblioteca básica de serviço social; v.2).

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria Nacional de Assistência Social. *Política Nacional de Assistência Social (PNAS, 2004)*. Brasília, Ministério do Desenvolvimento social e combate à fome, 2004.

_____. Presidência da República. *Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014*. Institui a Política Nacional de Participação Social – PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS, e dá outras providências.

BRASIL. *Decreto n.º 9.759, de 11 de abril de 2019*. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Diário Oficial [da] União. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm. Acesso em: 11 abr. 2021.

BRASIL. *Decreto nº 11.406, de 31 de janeiro de 2023*. Institui o Conselho de Participação Social da Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11406.htm. Acesso em 13 mar. 2023.

BRASIL. *Decreto nº 11.407, de 31 de janeiro de 2023*. Institui o Sistema de Participação Social. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11407.htm. Acesso em 23 mai. 2023.



BRASIL. Governo retoma oito conselhos como ferramenta de participação social. In: *Cidadania e Assistência Social*, 2023.

Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/assistencia-social/2023/04/governo-retoma-oito-conselhos-como-ferramenta-de-participacao-social>. Acesso em: 20 jun. 2023.

BRAVO, M. I. de S. Gestão Democrática na saúde: o potencial dos conselhos. In: BRAVO, M. I. de S.; PEREIRA, P. A. P. *Política Social e Democracia*. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2001.

COMPARATO, F. K. Democracia direta já! Tendências/Debates. *Folha de São Paulo*. Publicado em 05 ago. 2005.

COSTA, A. M.; VIEIRA N. A. Participação e controle social em saúde. In: *A saúde no Brasil em 2030: prospecção estratégica do sistema de saúde Brasileiro*. Rio de Janeiro: Fiocruz/Ipea/ Ministério da Saúde/Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, 2012.

COUTINHO, C. N. *Contra a Corrente: ensaios sobre democracia e socialismo*. 2. ed. rev. e atual: Cortez, 2008.

DAGNINO, E. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. In: *Revista Política e Sociedade*, Florianópolis, n. 5, p. 139-164, 2004. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/1983>. Acesso em 28 mai. 2023.

DANTAS, A. Todos pela participação: quando o consenso denuncia a dominação. In: MONTANO, C. (org.). *O canto da sereia: crítica à ideologia e aos projetos do “terceiro setor”*. São Paulo: Cortez, 2014.

FLEURY, S. Reforma Sanitária: múltiplas leituras diálogos e controvérsias. In: Fleury S, (Orgs). *Teoria da Reforma Sanitária: diálogos críticos*. Rio de Janeiro: Fiocruz; 2018.

GRAMSCI, A. *Cadernos do cárcere*, volume 5 [recurso eletrônico]: o Risorgimento, notas sobre a história da Itália / tradução Luiz Sergio Henriques. – 1. ed. – Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017. Recurso digital.

HEINEN, L. R. [et al.]; Organizadora. *Estado e Direitos no Contexto de Neoliberalismo*. 1ª ed. Florianópolis: Habitus, 2020.

IANNI, O. *O ciclo da Revolução Burguesa*. Petrópolis, Vozes, 1984.



IBGE. Pesquisa de Informações Básicas Municipais - *MUNIC*. 2018. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?edicao=18195&t=downloadsIBGE>. Acesso em: 20 jun. 2022.

IPEA. *Conselhos Nacionais Perfil e atuação dos conselheiros*. 2013. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/relatoriofinal_perfil_conselhosnacionais.pdf. Acesso em: 08 fev. 2022.

_____. A Trajetória da Participação Social no Governo Federal: uma leitura a partir da produção bibliográfica do IPEA (2010-2020). In: *Boletim de Análise Político-institucional*, nº29, jun. 2021. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10639>. Acesso em 21 mai. 2023.

KRÜGER, T. R. Organizações Sociais e instrumentos de gestão: o debate no Conselho Estadual de Saúde (CES/SC). *Revista Grifos*, v. 26, p. 76, 2017. ISSN 2175-0157. Disponível em: <https://bell.unochapeco.edu.br/revistas/index.php/grifos/article/view/3675>. Acesso em: 20 jun.2023.

LAVALLE, A. G.; GUICHENEY, H.; VELLO, B. G. Conselhos e regime de normatização: padrões decisórios em municípios de grande porte. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol. 36, nº 106 /2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/SVX4FMc7h9ybsHjSYsbRwVC/?lang=pt>. Acesso em: 24 ago. 2021.

MACHADO, C. F. C.; KRÜGER, T. R. O sentido da participação para o assistente social representante do gestor nos Conselhos de Assistência Social. In: *Serviço Social em Revista*, Londrina, V. 21, nº.2, p. 463-482, Jan./Jun. 2019. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/ssrevista/article/view/34417>. Acesso em: 17 ago. 2020.

_____. Dimensão da participação institucional e o transformismo da participação com sentido democrático-popular. In: *Sociedade Em Debate*, 28(3), 2022, 24-37. Disponível em: <https://revistas.ucpel.edu.br/rsd/article/view/3083>. Acesso em 13 fev. 2023.

MORONI, J. A. O direito a participação no governo Lula. In: *Experiências nacionais de participação social*. AVRITZER, L. (Org.). São Paulo: Cortez, 2009.

PEREIRA, P. A. P. Reestruturação perversa dos fundamentos éticos da política social: do ethos solidário à moral egoísta. In: *Ascensão da nova direita e o colapso da soberania política: transfigurações da política social*. 1. ed. – São Paulo: Cortez: Politiza, 2020.



PERUZZOTTI, E. Broadening the Notion of Democratic Accountability: Participatory Innovation in Latin America. *Polity*. Volume 44, Number 4. October 2012. Northeastern Political Science Association 0032-3497/12. Disponível www.palgrave-journals.com/polity/. Acesso em: 02 dez 2024

RIBAS, J. A. N.; PIRES, V. da R.; LUIZ, D. E. C. A Política Nacional de Participação Social: apontamentos sobre a relação do Estado com a sociedade civil brasileira. *Ser Social*, Brasília (DF), v. 17, n. 36, p. 84-103, jan./jun. 2015. Disponível em: https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/13417. Acesso em: 02 out. 2024.

ROMÃO, W.; MONTAMBEAULT, F.; LOUAULT, F. Instituições participativas sob a égide do lulismo. In: *Caderno CRH*, v. 33, UFBA, 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/crh/article/view/33249>. Acesso em 20 jul. 2024.

VENTURA, T. Democracia e participação. Inovações democráticas e trajetória participativa no Brasil. *Cadernos EBAPE.BR*, 14(3), 2016. 705–720. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1679-395131003>. Acesso em 20 out. 2023.

Recebido em: 30/06/2023

Aceito em: 05/12/2024