



## COMPARANDO INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS: CONSELHOS GESTORES E CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

### COMPARING PARTICIPATORY INSTITUTIONS: MANAGEMENT COUNCILS AND NATIONAL PUBLIC POLICY CONFERENCES

Beatriz Elena Barud Silva<sup>1</sup>

Suzie Keilla Viana da Silva<sup>2</sup>

Éder Rodrigo Gimenes<sup>3</sup>

#### RESUMO

Afinal, o que caracteriza os Conselhos Gestores e as Conferências Nacionais? Partindo desta pergunta norteadora, nosso trabalho se propõe a descrever os elementos constitutivos dos dois exemplos de instituições participativas que existem em nosso país. Sabe-se que pós promulgação da Constituição Federal de 1988 nossa democracia além de reiniciar sua reconstrução, se preocupou em assegurar a participação do povo na tomada de decisão. Tal previsão inaugurou estudos sobre as inovações democráticas que são as Instituições Participativas. Utilizando a metodologia de levantamento bibliográfico e análise documental, elencamos os principais elementos que devem ser observados quando buscamos aprender sobre Conselhos Gestores e Conferências Nacionais. O final de nosso trabalho resulta em um documento de consulta para pesquisadores(as), gestores(as) públicos, interessados(as) e demais cidadãos que queiram conhecer mecanismos de participação democrática.

**Palavras-chave:** Conferências Nacionais; Conselhos Gestores; Inovações Democráticas; Instituições Participativas.

#### ABSTRACT

After all, what characterizes Management Councils and National Conferences? Starting from this guiding question, our work aims to describe the constituent elements of the two examples of participatory institutions that exist in our country. It is known

<sup>1</sup> Doutora em Ciências Sociais (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo), pós-doutoranda em Ciências Sociais (Universidade Estadual de Maringá). E-mail: beatrizbarud@gmail.com.

<sup>2</sup> Mestra em Ciências Sociais E-mail: suziekeilla72@gmail.com.

<sup>3</sup> Doutor em Sociologia Política (Universidade Federal de Santa Catarina). Professor permanente do Programas de Pós-Graduação em Ciências Sociais e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (Universidade Estadual de Maringá). E-mail: ergimenes@uem.br.



that after the promulgation of the 1988 Federal Constitution, our democracy, in addition to restarting its reconstruction, was concerned with ensuring the people's participation in decision-making. This prediction inaugurated studies on the democratic innovations that are Participatory Institutions. Using the methodology of bibliographical survey and document analysis, we list the main elements that must be observed when we seek to learn about Management Councils and National Conferences. The end of our work results in a consultation document for researchers, public managers, interested parties and other citizens who want to learn about mechanisms for democratic participation.

**Keywords:** National Conferences; Management Councils; Democratic Innovations; Participatory Institutions.

## 1 INTRODUÇÃO

O campo da participação política vem se dedicando a analisar, dentre outras temáticas, a influência e o impacto das Instituições Participativas (IPs) na consolidação da democracia. Nosso trabalho se propõe a esmiuçar os elementos constitutivos e caracterizadores dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas e das Conferências Nacionais, exemplos de IPs, buscando produzir uma pesquisa que explicita os elementos de cada um, delimitando seu conceito e conteúdo.

Cabe destacar que a temática da participação política é, sobretudo desde meados da última década, assunto relevante em discussões teóricas sobre o desenvolvimento democrático dos países, uma vez que depois de um crescimento expressivo de vitórias eleitorais de partidos com projetos políticos progressistas desde a Terceira Onda de Democratização - que atingiu especialmente países da América Latina, África e do Leste Europeu – vivenciamos uma ruptura no ciclo de expansão de governos amplamente democráticos em favor de eleições presidenciais com sucesso de candidaturas conservadoras em termos morais e de costumes e economicamente neoliberais (Gimenes, 2024).

Em muitos países – como em função da chegada de Donald Trump à presidência nos Estados Unidos em 2016 e de Jair Bolsonaro no Brasil em 2018, por exemplo – essa guinada à direita passou a suscitar discussões sobre ameaças ao regime “por dentro”, que passam por figuras e processos políticos que operam sem grandes rupturas, como golpes de Estado, mas enfraquecem o funcionamento da



democracia (Levitsky e Ziblatt, 2018; Norris e Inglehart, 2018; Dalton, 2018; Mason, 2018).

No caso brasileiro, no primeiro semestre do mandato presidencial de Bolsonaro foi promulgado o Decreto nº 9.759/2019, que determinou a desinstitucionalização de instituições participativas e a redução de cadeiras de representação da sociedade civil nos mecanismos que permaneceram operando (Bezerra *et al.*, 2024). Em contrapartida, um dos primeiros atos do atual governo brasileiro de Lula foi a revogação do decreto anterior, já em 1º de janeiro de 2023, por meio do Decreto nº 11.371. Tais ações demonstram a importância da participação e a relevância de conhecermos as instituições participativas e espaços de representação.

Assim, neste trabalho delimitamos que a análise passará pelos Conselhos Gestores de Políticas Públicas e pelas Conferências Nacionais. O objetivo geral consiste em apresentar o conceito, o conteúdo e os elementos que constituem e diferenciam as duas experiências e o que as tornam singulares, razão pela qual mencionamos ser um estudo comparado.

Para tanto, os objetivos específicos que determinam a consecução deste artigo são: demonstrar as especificidades dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas; caracterizar os elementos das Conferências Nacionais; e sintetizar o que cada uma das Instituições Participativas aqui estudadas representam à democracia brasileira.

Cabe destacar que tal temática é relevante nos estudos contemporâneos de diferentes áreas do conhecimento, como Direito, Ciências Sociais, Ciência Política e Administração Pública, por exemplo, sendo parte da agenda de investigações dos pesquisadores que assinam este *paper*.

Para desenvolver nosso trabalho, utilizamos a abordagem qualitativa com as metodologias de análise bibliográfica e análise documental. A análise bibliográfica consiste em procurar fontes como livros e artigos que versem sobre determinado assunto. Nosso levantamento bibliográfico passou pelos principais indexadores de estudos no campo das Ciências Sociais como o portal Scielo e portais das principais



**PPGD**  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO  
EM DIREITO • UNESC



**fapesc**  
Fundação de Amparo à  
Pesquisa e Inovação do  
Estado de Santa Catarina

associações da área como a ANPOCS e a ABCP que regularmente realizam encontros nacionais que resultam em anais com diferentes estudos e abordagens.

O levantamento bibliográfico auxilia no mapeamento dos temas que serão abordados. E, para completar a análise, utilizamos a análise documental, que permite a construção de um estudo sem interferências, pois os documentos são fontes que permitem compreender a sociedade e reconstruir o passado a partir de informações que circulam em só sentido, pois o documento não apresenta informações suplementares (Cellard, 2014), cabendo aos pesquisadores desbravar seus significados. Os documentos utilizados foram leis e decretos que respaldam os Conselhos Gestores de Políticas, bem como atos normativos e demais documentos comumente disponibilizados no domínio <[www.gov.br](http://www.gov.br)>.

Com a realização deste trabalho apresentamos um breve dossiê com as principais características das IPs aqui estudadas, esforço analítico que auxiliará a consulta para pesquisadores(as), gestores(as) públicos, interessados(as) e demais cidadãos que queiram conhecer mecanismos de participação democrática.

## **2 INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS**

Quando falamos de Instituições Participativas (IPs) estamos nos referindo a podem modalidades institucionalizadas de engajamento político (Almeida, 2015). Estudar as IPs auxilia no reconhecimento de que o cidadão deve participar, pois é participando que se fomenta valores e atitudes mais sofisticados do comportamento político, principalmente no que tange a interesses comuns a toda sociedade.

As Instituições Participativas (IPs) são maneiras distintas de envolver cidadãos e organizações da sociedade civil (Avritzer, 2008). Para que as IPs se integrem à Gestão Pública, existem pelo menos três modelos principais: *i)* o desenho participativo de baixo para cima, no qual qualquer cidadão pode entrar livremente no processo, como ocorre no orçamento participativo; *ii)* o processo de compartilhamento de poder, que resulta na criação de instituições nas quais integrem representantes do Estado e da Sociedade Civil, como é o caso dos conselhos gestores; *iii)* o processo de ratificação pública em que a Sociedade Civil não participa



diretamente das decisões que serão tomadas, mas possui a oportunidade de validá-las por referendo (Avritzer, 2008).

Avritzer (2008) sugere também uma abordagem alternativa chamada de desenho participativo interativa em que o sucesso dos processos participativos depende da combinação de diversas variáveis, como a organização da sociedade civil e a “disposição para implementar esses modelos participativos” (Avritzer, 2008. p. 05).

As IPs na literatura são também conhecidas como inovações democráticas (Almeida *et al.*, 2021; Ventura, 2016) e tais inovações nasceram, principalmente, no processo da constituinte e se materializaram com a Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988) incluiu dispositivos que asseguram a participação da sociedade em diferentes e diversas áreas temáticas. Por exemplo, o art. 194 da CF/88 estabelece a participação dos trabalhadores em órgãos colegiados da seguridade social; o art. 198, por sua vez, determina a participação da comunidade nas ações e serviços de saúde e, citamos ainda o art. 204 do Texto Constitucional de 1988 que garante a participação da população nas políticas públicas de assistência social.

Ao analisarmos estes artigos que estão presentes na Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988) nota-se que o legislador se preocupou em criar espaços nos quais a sociedade civil pudesse atuar em áreas estratégicas, como citamos, seguridade social, saúde e assistência, e outras como educação e proteção à infância e adolescência, áreas fundamentais para promoção do bem estar social. Com a presença destes dispositivos, conclui-se que o objetivo era convidar o povo à ocupar esses espaços de participação, refletindo uma concepção de participação que em nosso país nasceu vinculada à prática de mobilizar e dar significado à ação coletiva, em especial de atores que se empenharam no processo de construção da Constituição Federal;. Desta forma “os partidos políticos e o Parlamento deixaram de ser os espaços únicos de decisão/formulação de políticas” (Tonella, 2004, p. 138).

Com o início da retomada democrática no Brasil, observou-se uma ampliação da participação social em espaços participativos, que aqui estamos chamando de Instituições Participativas e, destacamos especialmente três experiências fundamentais: o Orçamento Participativo (OP), os Conselhos Gestores e as Conferências Nacionais. Para este trabalho, nos restringimos aos dois últimos.



**PPGD**  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO  
EM DIREITO • UNESC



**fapesc**  
Fundação de Amparo à  
Pesquisa e Inovação do  
Estado de Santa Catarina

### 3 CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Segundo Abers, Serafim e Tatagiba (2014 apud Silva, 2024), em nosso contexto, a participação social aparece como uma demanda da sociedade civil que foi inserida após o processo de luta pela afirmação de liberdades democráticas (Abers; Serafim; Tatagiba, 2014). Ainda sobre isto, Silva (2024) ensina que a democracia exige uma participação efetiva da sociedade civil em todas as etapas e esferas (Silva, 2024), nesse sentido, a CF/1988 ao estabelecer uma série de direitos aos cidadãos, outorgou uma “co-gestão da coisa pública” (Tonella, 2004, p. 140) que se solidificou criação dos Conselhos de Políticas Públicas nos três níveis de governo, ou seja, Municipal, Estadual e Federal.

Os Conselhos de Políticas Públicas são espaços que se configuram como estruturas politicamente organizadas e que desempenham um papel central no desenvolvimento de políticas públicas, inclusive, existem alguns Conselhos que são para recebimento de recursos financeiros, são exemplos da obrigatoriedade os conselhos de saúde, da criança e do adolescente, educação e de assistência social (Silva, 2024).

O funcionamento dos conselhos geralmente ocorre por meio de reuniões presenciais, nas quais se desempenham funções e atribuições. Castro (2012) descreve estas funções como: formulação, acompanhamento, monitoramento e deliberação (Castro, 2012). A autora Tonella (2004) destaca que a especificidade dos Conselhos de Políticas Públicas está marcada por características como: independência em relação aos órgãos governamentais para o exercício de suas funções; a competência para formular políticas públicas; a coordenação e fiscalização de ações; a gestão de fundos públicos e sua composição paritária entre representantes governamentais e não governamentais (Tonella, 2004).

Ainda sobre os Conselhos de Políticas Públicas, Almeida (2015) nos ensina que os conselhos são instâncias eficazes de controle e participação popular e eles contribuem de maneira significativa para o fortalecimento da participação cidadã. Os



Conselhos também representam um espaço privilegiado para a expressão da vontade popular, tal qual prevê a democracia deliberativa (Almeida, 2015).

#### 4 CONFERÊNCIAS NACIONAIS

Por sua vez, ao tratar de conferências cabe inicialmente destacar que não há somente uma definição ou abordagem para explicar o que é uma Conferência Nacional, ela pode ser definida como instituições participativas de deliberação sobre políticas públicas que atuam especialmente no nível federal, ou seja, em âmbito nacional do governo (Avritzer, 2008).

Em 1937 encontramos a realização de uma primeira Conferência Nacional, convocada pelo ministro da Educação e Saúde Pública com base na Lei 378 daquele ano. A referida lei estabelecia a criação de uma conferência com o objetivo de auxiliar o Governo Federal a conhecer atividades desenvolvidas em todo país relacionadas à educação e saúde (Santos, 2013).

Segundo Gadelha (2017, p. 21), as conferências

São espaços públicos de debates entre o Estado e a sociedade civil e simbolizam a ampliação da participação popular na gestão das políticas públicas. As conferências nacionais são grandes fóruns organizados, em que os diversos segmentos da sociedade debatem as políticas públicas do país.

Ainda no tocante as conferências nacionais, organizadas pós 1988, 27 foram organizadas entre 1988 e 2002; a maioria das conferências se concentrou nos mandatos do presidente Lula que priorizou uma gestão mais democrática e participativa, entre 2003 e 2010 ocorreram cerca de 74 conferências, “estima-se que mais de cinco milhões de pessoas participaram em etapas prévias às 74 conferências nacionais realizadas neste período” (Avritzer; Souza, 2013, p. 59).

Para que as conferências nacionais aconteçam, é necessário que haja as conferências municipais e/ou estaduais e regionais, organizadas pelos conselhos gestores de políticas públicas, destas como resultado tem-se as deliberações de cada etapa, que são objeto de deliberação nas conferências nacionais, que devem ter a participação dos delegados eleitos em etapas anteriores, bem como a elaboração de



**PPGD**  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO  
EM DIREITO • UNESC



**fapesc**  
Fundação de Amparo à  
Pesquisa e Inovação do  
Estado de Santa Catarina

documento final que contém as diretrizes para a formulação de políticas públicas relacionada com a área temática da Conferência (Santos; Pogrebinski, 2010 *apud* Petinelli, 2011).

É importante destacar que o principal mecanismo de participação de uma Conferência é a deliberação pública, isto é, o diálogo. Por esta razão, pesquisadores afirmam que uma Conferência: “coloca em pauta as já conhecidas gramáticas de representação, da participação e da deliberação” (Pogrebinski; Santos, 2011, p. 243).

Assim como a Conferência de 1937 estava no eixo da saúde, é também nessa área que encontramos as primeiras articulações no período pós constituinte. A origem dessa organização são os movimentos sociais do final dos anos 1970 como o movimento sanitarista e o movimento popular de saúde. As principais reivindicações desses movimentos repercutiram na VII conferência nacional de saúde, realizada em 1986, resultando em demandas por um Estado mais ativista e também por uma forma popular de controle público (Avritzer, 2008).

## 5 CONCLUSÃO

Conhecer as Instituições Participativas, sobretudo nos últimos quatro anos, tem se constituído como um ato de cidadania. Desde que elas despontaram em nosso cenário nacional, disputas foram travadas em torno delas e em alguns momentos experenciamos um enfraquecimento completo das IPs. Sem espaços de deliberação pública não há o que é primordial em um regime democrática, a pluralidade de vozes que se fazem ouvir.

Ao fim deste trabalho alguns apontamentos finais são possíveis:

1. Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas são espaços de interação entre atores governamentais e não governamentais, sendo que os não governamentais são indicados e eleitos.
2. Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas atuam como propositores e fiscalizadores de políticas públicas e sua composição múltipla permite maior eficiência da política pública.



**PPGD**  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO  
EM DIREITO • UNESC



**fapesc**  
Fundação de Amparo à  
Pesquisa e Inovação do  
Estado de Santa Catarina

3. As Conferências Nacionais são espaços de deliberação entre Estado e sociedade civil e sua função primordial é desenhar soluções para temas transversais de diferentes políticas públicas.
4. Ao final da Conferência Nacional elabora-se um documental final, chamado também de anais de Conferência, que podem orientar as atividades em outras esferas de poder como o Congresso Nacional.

Salutar ressaltar que os espaços de participação institucional são importantes mecanismos ao desenvolvimento e à legitimidade do regime democrático, não por acaso atacados quando da investidura de políticos conservadores no poder e incentivados por projetos políticos progressistas.

Diante do exposto, a expectativa dos autores deste *paper* é de que nosso esforço analítico tenha resultado em um documento consultivo que poderá auxiliar os novos interessados sobre o tema, informar àqueles que ainda desconhecem tais inovações e lembrar, aos afeitos ao tema, sua importância na consolidação democrática.

## REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a na Era Lula. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 325-357, jun. 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/8ZJqHY9tmRfJ4x4Ny4SB7tL/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 28 jul. 2024.

ALMEIDA, Carla. Da participação à representação política: um balanço crítico dos estudos mais recentes sobre Conselhos Gestores. **Interseções**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 1, p. 54-78, jan./jun. 2015.

ALMEIDA, Carla; MARTELLI, Carla Giani; LUCHMANN, Lígia; COELHO, Rony; BERNARDI, Ana Julia Bonzanini. Inovações democráticas e força institucional: os conselhos gestores no Brasil. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 15, n. 1, p. 64-90, jan.-abril 2021. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/debates/issue/view/4297>. Acesso em 30 jul. 2024.

AVRITZER, L. **Instituições participativas e desenho institucional**: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. Opin. Publica,



**PPGD**  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO  
EM DIREITO • UNESC



**fapesc**  
Fundação de Amparo à  
Pesquisa e Inovação do  
Estado de Santa Catarina

Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, Junho 2008. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S010462762008000100002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010462762008000100002&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 31 jul. 2024.

AVRITZER, Leonardo; SOUZA, Clóvis Henrique Leite de. (Orgs.). **Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades** Brasília: Ipea, 2013.

BEZERRA, Carla de Paiva; ALMEIDA, Debora Rezende de; GURZA VAVALLE, Ádrian; DOWBOR, Monika. Entre a desinstitucionalização e a resiliência: participação institucional no governo Bolsonaro. **Dados**, v. 67, n. 4, e20220118, 2024.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 31 jul. 2024.

BRASIL. **Lei nº 378**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1930-1949/l0378.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1930-1949/l0378.htm). Acesso em 31 jul. 2024.

BRASIL. **Orientação Acerca dos Conselhos e do Controle Social da Política Pública de Assistência Social**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome Conselho Nacional de Assistência Social, 2006.

CASTRO, Carmem Lúcia Freitas de. Conselho. *In*: CASTRO, Carmem Lúcia Freitas de; GONTIJO, Cynthia Rúbia Braga; AMABILE, Antônio Eduardo de Noronha (org.). **Dicionário de políticas públicas**. Barbacena: Universidade do Estado de Minas Gerais, 2012. p. 82-84.

CELLARD, A. **A análise documental** A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos. 4. Ed. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2014.

DALTON, Russell J. **Political realignment: Economics, culture, and electoral change**. New York: Oxford University, 2018.

GADELHA, Sergio Ricardo de Brito. **Controle Institucional e Social dos Gastos Públicos**. Brasília, DF: Escola Nacional de Administração Pública, 2017.

GIMENES, Éder Rodrigo. Adesão à democracia, clivagens e partidarismo na América Latina. *In*: Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, 14º. **Anais...** Salvador, ABCP, 2024.

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



MASON, Liliana. *Uncivil agreement. How politics became our identity*. Chicago/London: University of Chicago, 2018.

NORRIS, Pippa; INGLEHART, Ronald. *Cultural backlash: Trump, Brexit, and authoritarian populism*. New York: Cambridge University, 2018.

PETINELLI, Viviane. As Conferências Públicas Nacionais e a formação da agenda de políticas públicas do Governo Federal (2003-2010). *Opinião Pública*, Campinas, vol. 17, no 1, jun., 2011, p.228-250.

POGREBINSCHI, T.; SANTOS, F. Participação como representação: o impacto das conferências nacionais de políticas públicas no Congresso Nacional. *Dados*. 2011, v. 54, n. 3, pp. 259-305. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/RbwTCwJjmjpRgs6VJ7vxpGH/?lang=pt#>. Acesso em: 31 Jul. 2024.

SILVA, Suzie Keilla Viana da. **Organizações da sociedade civil e política de assistência social**: considerações sobre perfil de gestores, atuação do Conselho Municipal de Assistência Social de Maringá e impactos da pandemia de Covid-19. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Maringá, Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Departamento de Ciências Sociais, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, 2024.

TONELLA, Celene. Ampliação da participação democrática: Conselhos Gestores de políticas públicas em Maringá. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, Curitiba, n.106, p.137-156, jan./jun. 2004.

VENTURA, T. Democracia e participação. Inovações democráticas e trajetória participativa no Brasil. *Cadernos EBAPE.BR*, v. 14, n. 3, p. 705–720, jul. 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cebape/a/qVDpsJX3bwfRqHrHCHVchLz/#>. Acesso em: 30 jul. 2024.