



# **Estado, Participação Social e o Papel dos Conselhos Públicos.**

CONSEA, Brasília

28/11/2018

# Objetivo

## Refletir sobre sobre papel dos conselhos:

- Fortalecimento da Democracia.
- Elaboração de Políticas Públicas mais Adequadas para Sociedade.
- Ampliação da permeabilidade das instituições estatais em relação à vontade e às propostas da sociedade.
- As principais razões que fazem com que os arranjos participativos tenham diferentes capacidades de influenciarem os atores governamentais e, conseqüentemente, fazerem valer suas decisões.

## Algumas Definições

Os conselhos nacionais integram os sistemas das políticas públicas com as quais se vinculam. Os desenhos, os formatos e o funcionamento dos conselhos nacionais mantêm relação estreita com as características institucionais das políticas das quais fazem parte.

Os conselhos nacionais carregam um conjunto de traços ou características provenientes, ao mesmo tempo, dos arranjos das políticas públicas, nas quais se vinculam e das representações da sociedade, as quais representam. Há uma influência mútua

**Não são apenas locais informacionais de comunicação, conforme a definição habermasiana, que entende que a esfera pública é autônoma e que não é parte nem do Estado nem do Mercado.**

**Distinguem-se de movimentos e de manifestações estritas da sociedade civil, por apresentarem estrutura legalmente definida e institucionalizada.**

**Seu objetivo principal é a ação conjunta com o aparato estatal na elaboração e gestão de políticas públicas.**

Sua composição, status jurídico e suas atribuições definem os conselhos como parte do Estado, com todos os perigos e dilemas inerentes a este status.

# Projetos Políticos

**1. Dependência da Trajetória.** Os caminhos escolhidos ou concebidos no início da existência de uma instituição ou política pública tendem a ser seguidos no decorrer do seu desenvolvimento. Benefícios crescentes, auto perpetuar-se e Conjunturas Críticas.

## 2. Projetos Políticos são:

*“Conjunto de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos”. (Dagnino e outros, 2006)*

- **Os projetos políticos** guardam grandes diferenças entre si quanto à forma e ao conteúdo de democracia que defendem: **autoritário, democrático-participativo e neoliberal.** (São tipos teóricos para estudo).
- Não existem em seu estado puro. Há contradições no interior dos projetos políticos

**Projetos Políticos na América Latina: Características Principais**

<b>Características</b>	<b>Autoritário</b>	<b>Democrático Participativo</b>	<b>Projeto Neoliberal</b>
<b>Impulso original</b>	Conter os avanços dos sindicatos e movimentos sociais organizados na direção da igualdade social.	Aprofundamento da democracia e ampliação de direitos sociais.	Adoção do Mercado como princípio organizador
<b>Relações sociais reforçadas</b>	Autoritarismo Social	Inclusão de novos sujeitos e igualdade em todas as esferas: econômica, social, de gênero, de sexo e de raça/cor.	Valores individualistas, corporativistas e privatistas
<b>Relação do Estado com a Sociedade Civil</b>	Não reconhecimento da sociedade civil. Não há separação entre Estado e sociedade civil Aproximação seletiva para cooptação Proibição das manifestações e protestos Política Pública considerada campo exclusivo do Estado. Influência Mínima da sociedade sobre o Estado. Ineficácia ou inexistência de instâncias participativas, que quando existem se restringem às instâncias formais e legitimadoras das decisões do partido no Governo. Sociedade Civil é vista como petionários, grupos de beneficiários ou clientes,	Concepção ampla e inclusiva da sociedade civil, considerada constitutiva da política; Construção e fortalecimento de arranjos participativos visando ao aprofundamento da democracia e o compartilhamento do processo decisório com o Estado em relação às questões de interesse público	Concepção instrumental e excludente da sociedade civil Valor da sociedade civil atrelado à capacidade das organizações não governamentais de assumirem funções do Estado Despolitização da participação social Valorização da participação para fins assistenciais.
Organização política/institucional	Proibição ou limitação das instituições democrático-liberais.	Aprofundamento e radicalização da democracia. Defesa da democracia participativa e deliberativa.	Democracia Liberal. Visão restrita da política: monopólio do Estado e dos representantes instalados nas instituições da democracia liberal.
Tipo de Estado	Forte e centralizado O partido no poder cumpre as funções de governar e de representar setores sociais.	Mais permeável ao interesse público, o qual é decidido nos arranjos participativos. Maior controle da sociedade com a instituição de mecanismos de prestação de contas com o objetivo do controle social e garantia de direitos.	Estado mínimo. (Transferência das atribuições do Estado para mercado e para a sociedade). Estado Regulador das relações mercado x sociedade.
Cidadania	Supressão dos Direitos Cívicos. Cidadania Regulada; concessão seletiva dos direitos civis.	Cidadania Ativa (nova cidadania) Universalização dos direitos e reconhecimento de novos direitos e sujeitos. Ampliação da democracia e reconhecimento do direito à participação na gestão do Estado e nas decisões políticas.	Cidadania minimalista Redução de direitos sociais Focalização das políticas sociais Direito X Caridade,
Modelo de Gestão	Patrimonialista Burocrático e clientelista (Paula 2005) Exclusão da sociedade civil do processo de formulação das políticas públicas, da implementação dos programas e do controle da ação governamental (Diniz, 1996)	Gestão participativa.	Nova Gestão Pública – concentração do processo decisório, a partir da centralização de poder no núcleo estratégico da administração pública.

Fonte: Dagnino, Olvera e Panfichi (2006)

Elaboração: Erid Rocha Andrade de Silva

# Projetos Políticos

## Relação Estado / Sociedade Civil

A principal diferenciação entre os projetos é o tipo de relação entre o Estado e a sociedade civil, onde é possível analisar seu campo político com maior nitidez.

### Projeto Autoritário

- i. Não reconhecimento da sociedade civil;
- ii. Aproximação seletiva com determinados
- iii. Movimentos sociais com o objetivo de cooptação;
- iv. Proibição das manifestações e protestos;
- v. Ausência de participação no ciclo de elaboração de políticas públicas, considerada campo exclusivo do Estado;
- vi. Influência mínima da sociedade sobre o Estado;
- vii. Inexistência de instâncias participativas legítimas; e
- viii. Visão de que a sociedade Civil são grupos de beneficiários ou clientes.

# Projetos Políticos

## Relação Estado / Sociedade Civil

### Projeto Democrático Participativo:

- I. Concepção ampla e inclusiva da sociedade civil, a qual é considerada constitutiva da política. Isto é, participa e gera poder político ampliando a esfera pública.
- II. Vinculação à experiência dos movimentos sociais;
- III. Fundada no conceito da Nova Cidadania (redefine a ideia de direitos para uma noção de direito a ter direitos)
- IV. Defesa da ampliação da participação social no processo decisório das políticas públicas.
- V. Aumento da permeabilidade das instituições públicas

### Projeto Neoliberal

- I. **Concepção instrumental e excludente da sociedade civil,**
- II. **Valorização da sociedade civil dependente da capacidade das organizações não governamentais de assumirem funções do Estado; e**
- III. **Despolitização da participação social, valorizada apenas para fins assistenciais.**

# Disputa de Projetos Políticos

## Três Momentos:

- **1º. CONSEA – 1993**
  - Contradição de dois projetos políticos
  - Prioridade na Criação x Agenda de Políticas Públicas
- **Criação da Estratégia da Comunidade Solidária**
  - Proposta de Continuidade e Ampliação da estratégia do CONSEA
  - Traços do Projeto Democrático Participativo pelo Novo Projeto Político em Curso
  - Utilização da mesma gramática: participação Social, cidadania, sociedade civil ( pelo que podia oferecer ao Estado, capacidade de substituir)
- **Política de Participação Social no período de 2003 -2010**
  - Quantidade x Qualidade
  - Participação como método
  - As questões estruturantes não chegavam as ser deliberadas nos conselhos



# Disputa de Projetos Políticos

**Quadro 08: Participação Social: Avanços e Contradições no período 2003-2010**

<b>Avanços</b>	<b>Principais Contradições</b>
1- Novo papel desempenhado pela Secretaria-Geral-PR	O processo de diálogo com a sociedade limita a participação social a questões periféricas, excluindo a participação das discussões das estratégias de desenvolvimento. Por exemplo: Programa de Aceleração do Crescimento PAC, modelo energético, proibição de acesso à informação aos sistemas (Siafi e Sigplan).
2- Criação das novas instituições para tratar das questões raciais, de diversidade sexual e de gênero	Ausência de ferramentas para dar materialidade às propostas e ações. Por exemplo: carência de estrutura administrativa e financeira.
3- Participação no PPA 2004-2007	Participação incompleta. Ausência de participação ao longo do ciclo orçamentário. A participação social foi apenas na dimensão da formulação dos desafios estratégicos do Plano
4- Ampliação do número de conselhos nacionais	Fraqueza das decisões (muitos conselhos criados são apenas consultivos e não deliberativos); e Escolha dos representantes não é feita por meio de eleição.
5- Realização de maior número de conferências nacionais	Fraqueza das decisões, e Ausência de procedimentos formais para o encaminhamento de suas deliberações

**Elaboração:** Enid Rocha Andrade da Silva

## Confluência Perversa

· Discussão sobre a “confluência perversa” (pós constituição, mesma gramática) e sobre o dilema da sociedade civil que participa de conselhos gestores, sobre qual projeto está sendo fortalecido

*“... Ela percebe essa confluência perversa como um dilema que questiona o seu próprio papel político: “o que estamos fazendo aqui?”, “que projeto estamos fortalecendo?”, “não ganharíamos mais com outro tipo de estratégia que priorizasse a organização e a mobilização da sociedade, ao invés de atuar junto com o Estado?” **O** risco –real– que elas percebem é que a participação da sociedade civil nas instâncias decisórias, defendida pelas forças que sustentam o projeto participativo democratizante como um mecanismo de aprofundamento democrático e de redução da exclusão, possa acabar servindo aos objetivos do projeto que lhe é antagônico.*

## Reflexão Importante

1. É importante apreender os significados da participação, da natureza da democracia que está sendo construída e das políticas públicas, que estão sendo fortalecidas a partir da atuação do Conselho. ( Qual projeto político está sendo fortalecido?)
1. É importante compreender que a participação pode ajudar a consolidar tendências distintas, seja na direção da ampliação/aprofundamento da democracia, seja na redução da sua intensidade e escopo.
1. **Considerar que o desenho, as regras e as ferramentas estruturam o funcionamento e a forma de atuação de arranjos participativos específicos e** refletem os traços dos projetos políticos, que são predominantes no Conselho e influenciam sua capacidade de fazer valer suas decisões.

# Traços Distintivos de Projetos Políticos nos Conselhos

**Conselho Nacional dos Direitos da Criança** e do Adolescente, que integra o arranjo institucional da Política de Proteção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente.

**Conselho Nacional de Saúde**, que integra o arranjo institucional do Sistema Único de Saúde - SUS

## **Principal Semelhança:**

- Ambos considerados avanços inseridos na Constituição de 88, a partir da luta movimentalista e da participação dos movimentos sociais na ANC.

## **Principais Diferenças:**

- Política Nacional de Saúde e o CNS, pós CF 88, adquiriram arranjo institucional dotados de princípios e ferramentas que proporcionam maior alcance e universalidade à política, reforçando o Direito à Saúde e o papel do Estado
- A Política de Proteção da C&A e o Conanda, pós CF 88, adquiriram um arranjo institucional que reforça a fragmentação e a focalização da política, reduzindo a centralidade do papel do Estado.

## **Projetos Políticos Predominantes no CNS e no Conanda influem no papel da sociedade civil**

As características associadas aos projetos políticos predominantes no desenho institucional, nas regras de funcionamento e na forma de atuação dos conselhos nacionais limita e constrange a atuação da sociedade civil que participa desses arranjos participativos.

Aspectos analisados:

- (i) pluralidade da participação;
- (ii) papel da sociedade civil;
- (iii) existência de recursos para aumentar a força das decisões; e
- (iv) incidência das resoluções no ciclo de políticas

## Conselho Nacional de Saúde

- **CNS (Pós Constituição) adquiriu um arranjo institucional complexo e completo: inserção dos principais atores e grupos de interesses na formulação e na execução da política, apresentando também traços predominantes do projeto democrático participativo:**
  - (i) composição tripartite; buscando uma tentativa de imprimir maior importância à influência dos usuários do SUS;
  - (ii) competências atribuídas que lhes permitem influir em quase todas as fases do ciclo de elaboração de políticas públicas;
  - (iii) caráter deliberativo;
  - (iv) dotado de ferramenta que concede maior força às suas decisões.

## Resultados Obtidos

Pós CF 88, o **Conanda traz como Legado principal: traços predominantes do projeto político neoliberal**

(i) não reúne, entre suas competências, aquela de influir em todas as fases do ciclo de elaboração Política.

(ii) ser um órgão viabilizador da transferência de atribuições típicas de Estado para organizações da Sociedade Civil.

Este último aspecto se verifica na atribuição do Conanda na gestão do Fundo da Criança e do Adolescente, composto majoritariamente por doações de pessoas físicas e jurídicas e que financia ações executadas por entidades da sociedade civil que deveriam ser assumidas pelo Estado.

## Resultados Obtidos- Ferramentas para aumentar a força das decisões

Na análise sobre a existência de mecanismos procedimentais que estabelecem um fluxo institucional para o reconhecimento das decisões pela burocracia do Estado, responsável pelo prosseguimento das deliberações dos conselhos, foram analisados dois aspectos: (i) natureza das decisões e (ii) recursos regimentais que corroboram com o cumprimento das deliberações.

**Tanto o CNS quanto o Conanda são deliberativos.** Mas apenas no CNS há regras e prazos para a homologação das deliberações por parte do Ministro da Saúde, sendo que as deliberações não homologadas pelo Ministro da Saúde no prazo estipulado em regimento devem ser justificadas e só podem ser revogadas no plenário do conselho.



## Síntese da Comparação

- (i) O CNS apresenta maior pluralidade na participação,
- (ii) A sociedade civil no CNS delibera sobre uma política universal, cujo atendimento é de responsabilidade do Estado e que conta ainda com fonte de recursos vinculado para seu financiamento
- (iii) No Conanda a sociedade civil acaba por fortalecer um projeto político que desresponsabiliza o Estado nas ações promotoras do direito da criança e do adolescente;
- (iv) O CNS tem maiores ferramentas para cobrar o reconhecimento de suas resoluções pelos gestores governamentais;
- (v) a maior parte das resoluções do Conanda é relacionada à gestão do FNCA.

# Reflexões Finais

**Importância de utilizar as chaves dos Projetos Políticos para avaliar os rumos da atuação dos Conselhos.**

**Considerando que o arranjo institucional dos Conselhos impactam na sua efetividade, é importante observar:**

Quais são as características das políticas públicas que são fortalecidas por meio da atuação conjunta da sociedade civil e do Estado no Conselho?

Quais são as ferramentas existentes no arranjo institucional do Conselho que favorecem a sua capacidade de fazer valer suas decisões junto à esfera pública estatal?

As decisões do Conselho impactam, majoritariamente, quais fases do ciclo de políticas públicas? Agenda de políticas públicas, Desenho, Planejamento, Orçamento, Controle Social?

O Que pode ser feito para ampliar a diversidade da participação na perspectiva quantitativa e qualitativa?



**Anexos**

## Pluralidade da Participação

(Quantitativa)

- O CNS é mais inclusivo do que o Conanda. Na sua composição existem 40 entidades não governamentais representadas como titulares em seu espaço institucional.
- Enquanto que a composição do Conanda permite a participação, na qualidade de titular, de apenas 14 entidades/organizações não governamentais. (quase 3/10)

**A pluralidade qualitativa também é favorável ao CNS, pois suas regras permitem contemplar maior diversidade de representação:**

CNS é composto por:

- 50% de movimentos sociais de usuários do SUS
- 25% de representantes de profissionais de saúde e da comunidade científica.
- 25% restantes compõem-se de seis representantes do governo federal, 01 membro do Conselho Nacional de Secretários de Saúde (CONASS) e outro do Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (CONASEMS), 02 representantes dos prestadores de serviço e dois representantes das entidades empresariais da área da saúde.

## Resultados Obtidos- Pluralidade da Participação

Por sua vez, as regras do Conanda reduzem a pluralidade da participação por duas vias: A primeira por contemplar, quantitativamente, um número menor de representantes da sociedade civil e a segunda, por limitar a participação da sociedade civil no conjunto de “entidades de âmbito nacional que atuam na promoção, em geral, da defesa dos direitos da infância e da adolescência”. Das 14 organizações da sociedade civil quase metade (06 entidades) são entidades do campo religioso.

*(Regras :titulares e 28 suplentes, sendo: 14 representantes titulares do Poder Executivo e 14 representantes de entidades não governamentais, que possuem atuação em âmbito nacional e atuação na promoção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes. )*

## Resultados Obtidos- Pluralidade da Participação

**A análise da Pluralidade Qualitativa mostrou que nenhum dos dois conselhos analisados a sociedade civil é representativa das características socioeconômica da população brasileira nos quesitos renda, cor e escolaridade.**

- O perfil dos conselheiros do CNS e do Conanda nos quesitos raça, renda e escolaridade é distante das características médias da população brasileira:
- Os conselheiros são brancos (mais de 70%), enquanto metade da população brasileira é negra
- Mais de 80% dos conselheiros do CNS e do Conanda têm curso superior e mais da metade pós graduação, enquanto a escolaridade média da população brasileira é de 7 anos de estudo.
- O rendimento médio da população brasileira em 2008/2009 era cerca de R\$2700,00. Cerca de 70% dos conselheiros do CNS e mais de 80% dos conselheiros do Conanda têm renda superior a R\$8,0 mil.

## Resultados Obtidos- Papel da Sociedade Civil no Conanda e no CNS

Grande parte dos programas de proteção dos direitos da infância é financiada com recursos do Fundo da Criança e do Adolescente, sendo que , entre 70% a 80% dos recursos que compõem esse Fundo tem origem nas doações de pessoas físicas e jurídicas, contribuindo para desonerar o Estado desse financiamento

O Conanda, por sua vez, é o órgão responsável pela seleção das ONGs que executam as ações e programas da área da infância, pela captação de recursos junto às empresas e à sociedade para doações ao Fundo e pela deliberação sobre a utilização dos desse Fundo.

As transferências para instituições privadas sem fins lucrativos são muito significativas ( mais que 50%), o que demonstra que o Estado não assume a integralidade das responsabilidades dessa política

## **Resultados Obtidos: Deliberações e Incidência no ciclo de políticas públicas**

A análise das deliberações dos conselhos contribui para uma reflexão sobre a importância e a incidência do conselho no ciclo de elaboração de políticas públicas. Investigar em que fase do ciclo as deliberações dos conselhos podem incidir ajuda a compreender o alcance de suas decisões.

**No período de 2003 a 2010 o Conanda teve 66 resoluções aprovadas e o CNS 105.**

Maior incidência das resoluções dos dois conselhos na etapa do Controle Social, revelando a importância da atuação desses colegiados no acompanhamento do controle das ações governamentais e na publicização das ações governamentais para a sociedade. **(No CNS 55,7% são relacionadas a atividades de Controle e acompanhamento., contra 23,4% no Conanda.)**



## **Resultados Obtidos: Deliberações e Incidência no ciclo de políticas públicas (cont.)**

Por sua vez, entre as resoluções sem relação com o ciclo de políticas públicas, o Conanda tem 21,5% contra apenas 8,5% do CNS.

**Observou-se elevada proporção de resoluções do Conanda incidentes na etapa do planejamento/Orçamento, alcançando 33,9% contra apenas 8,5% do CNS. Das 22 resoluções relacionadas a esta etapa do ciclo da política, todas tratam de deliberações do FNCA e seleção e distribuição de recursos entre ONGs.**

**Tabela 8: Resoluções aprovadas pelo CNS e Conanda 2003-2011**

<b>Anos</b>	<b>Conanda</b>	<b>CNS (1)</b>
2003	09	13
2004	06	09
2005	10	12
2006	11	05
2007	07	25
2008	03	10
2009	05	15
2010	07	03
2011	08	14
<b>Total</b>	<b>66</b>	<b>105</b>

**Fonte:** Conanda e CNS

**Elaboração:** Enid Rocha Andrade da Silva

(1) Não foram contabilizadas 31 resoluções não publicadas no DOU

**Tabela 9: Incidência das Resoluções do Conanda e do CNS no Ciclo de Políticas Públicas (2003 -2011)**

Fases do Ciclo de Políticas Públicas	Conanda		CNS (1)	
	Quantidade	(%)	Quantidade	(%)
Formação de Agenda	03	4,6	11	10,4
Controle Social	15	23,4	59	55,7
Desenho e Formulação	12	18,5	13	12,3
Planejamento e Orçamento	22	33,9	09	8,5
Execução	0	0	05	4,7
Sem relação com o ciclo	14	21,5	09	8,5
<b>Total</b>	<b>66</b>	<b>100</b>	<b>106</b>	<b>100</b>

**Fonte:** Conanda e CNS

**Elaboração:** Enid Rocha Andrade da Silva

(1) Não foram contabilizadas 31 resoluções não publicadas no DOU

**Tabela 9: Incidência das Resoluções do Conanda e do CNS no Ciclo de Políticas Públicas (2003 -2011)**

Fases do Ciclo de Políticas Públicas	Conanda		CNS (1)	
	Quantidade	(%)	Quantidade	(%)
Formação de Agenda	03	4,6	11	10,4
Controle Social	15	23,4	59	55,7
Desenho e Formulação	12	18,5	13	12,3
Planejamento e Orçamento	22	33,9	09	8,5
Execução	0	0	05	4,7
Sem relação com o ciclo	14	21,5	09	8,5
<b>Total</b>	<b>66</b>	<b>100</b>	<b>106</b>	<b>100</b>

**Fonte:** Conanda e CNS

**Elaboração:** Enid Rocha Andrade da Silva

(1) Não foram contabilizadas 31 resoluções não publicadas no DOU