A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL E O CASO DOS CONSELHOS NACIONAIS COMO TENTATIVA DE FORTALECIMENTO DA DEMOCRACIA NO PÓS 1988

Kevin Campos[1]

Resumo

Com a consagração da Constituição no Brasil em 1988, há a previsão de espaços de participação social dentro de áreas focais como a educação, a assistência social e a saúde nas diferentes esferas de governo. Entretanto, não somente se restringindo a essas áreas, são institucionalizados diferentes espaços de participação para sociedade civil, sendo alguns deles os conselhos de políticas públicas, que serão replicados em grande número a partir desse período sem que, necessariamente, tenham devida atenção no que tange à avaliação e monitoramento. Neste contexto, o presente artigo tem como objetivo abordar este tema por meio de três partes: a primeira consiste em mapear o surgimento e a proliferação destes espaços em âmbito nacional – no período de 1988 a 2016; já a segunda consiste em analisar as principais causas para que esse fenômeno pudesse se desenvolver no contexto brasileiro; e a terceira traz luz à importância das contribuições de pesquisadores na literatura focada para tais dinâmicas. Isto posto, nas considerações finais são expostas as particularidades observadas do porquê se alcançara tamanha expansão destes espaços nos âmbitos nacional, es-

[1] Universidade Federal do ABC

tadual e municipal, além de trazer aspectos importantes a serem pensados para o melhor funcionamento destes conselhos.

Palavras-chave

Conselhos Nacionais; Participação Social; Sociedade Civil; Brasil; Democracia.

Abstract

Through the consolidation of the Brazilian Constitution in 1988, it is forecast the establishment of spaces for social participation in focal areas as education, social assistance and health at the different levels of government. However, not only being restricted to these areas, it will be institutionalized spaces for participation in several public issues, which some of those will be designed as public policy councils, a particular model of institutionalized participation which will be replicated in large scale in Brazil, without having properly attention towards the evaluation and monitoring. In this context, this article has as main goal to address the theme in three parts: the first consists of mapping the process of establishment of these spaces at the national level – comprehending the period of 1988 to 2016; while the second part addresses the causes of this process; and the third parts consists of highlighting the literature focused on such dynamics. This said, at the concluding remarks will be presented the particularities that contribute to the expansion of these spaces at the federal, regional and local spheres, in addition to discussing important aspects aiming at the best comprehension of these public policy councils.

Key words

National Councils; Social Participation; Civil society; Brazil; Democracy.

1. Introdução

A partir do fim da ditadura militar no Brasil, manifesta-se um processo de redemocratização no fim da década de 80, destacando-se, nesse contexto, o fortalecimento de diversos movimentos sociais que irão demandar de maneira bastante vital pela garantia de seus direitos a partir da construção de uma nova Carta Magna.

Nesta ordem, a Constituição de 1988 é efetivada, prevendo o atendimento a diversos direitos sociais, bem como permitindo também uma participação direta da sociedade civil no governo. O Brasil, por conseguinte, torna-se palco de novas experiências de práticas participativas, em que os cidadãos passam a ter um papel de atores ativos e decisivos no debate e na tomada de decisões do governo (SANTOS JUNIOR; AZEVEDO; RIBEIRO; 2004), requerendo não mais somente as práticas de reivindicar, pressionar ou demandar, mas também de propor e ter uma participação qualificada, uma vez que a participação passa a ser prevista e regulamentada por lei (GOHN, 2017).

Assim, são construídas e fomentadas diferentes arenas de participação, tendo bastante proeminência, neste cenário, os conselhos gestores, que são inscritos na Constituição como instrumentos de representação, expressão e participação – passam a integrar órgãos públicos vinculados ao Poder Executivo, direcionados a temas específicos de políticas públicas, e assumem papel importante no que tange à assessoria e suporte nas questões que atuam (GOHN, 2016).

Estes conselhos trazem ainda novidades ao campo da administração pública, pois se distinguem de conselhos comunitários e populares, e de fóruns não-governamentais, uma vez que não são compostos integralmente pela sociedade civil (ibidem, 2016). Soma-se a isso também que divergem da estrutura de conselhos exclusivamente de especialistas.

Nesta ordem, experiências ímpares passam a operar e se reproduzir no que tange à articulação entre governo e sociedade civil no Brasil, seja em nível local, regional ou nacional, e nas suas mais diversas áreas temáticas por meio da conquista institucionalização destes conselhos.

Com isso, como retrata Gohn (2016), a ideia de participação tende a aumentar a partir dessas vivências e, respectivamente, corrobora para que surjam mais demandas para que novos espaços, seguindo esse modelo, sejam fomentados e

copiados. Para além disso, serão diversas as causas que vão motivar a construção de mais espaços de participação civil dentro do governo. É partindo justamente desse cenário que o presente artigo tem como objetivo mapear o surgimento e a proliferação destes espaços no âmbito nacional, analisando as principais causas para que tal fenômeno pudesse se desenvolver no decorrer do tempo no Brasil, e traçar os principais apontamentos a partir da literatura sobre esse processo.

Tendo como enfoque o período de 1988 a 2016 – que consolida muitos desses espaços dentro da administração pública brasileira, buscamos na primeira parte do texto tratar sobre o surgimento e a proliferação de tais espaços a partir de uma análise dos dados pesquisados. Já na segunda parte traçamos uma discussão sobre a participação social no Brasil, suas particularidades e inovações, com o olhar direcionado aos conselhos e o papel que esses têm assumido a partir da Constituição; chegando à terceira e penúltima parte, que tem como meta trazer luz à literatura concebida acerca destes espaços. Em seguida, à vista disso, serão apresentadas as considerações finais.

2. Conselhos Nacionais no Brasil: Mapeamento do Surgimento de Diferentes Espaços de Participação no Âmbito Nacional

Como destacado na introdução, os conselhos de políticas públicas são espaços de participação da sociedade civil, institucionalizados dentro da administração pública e previstos pela legislação brasileira. Vale destacar que a partir do período de redemocratização no Brasil, esses modelos de participação são bastante replicados, tendo ao mesmo tempo um caráter bastante dinâmico em relação a sua estrutura e funcionamento como, por exemplo, em relação à paridade de conselheiros entre sociedade civil e membros do governo, a possibilidade de indicação de membros da sociedade civil pelo Poder Executivo, e assim por diante. É tendo em perspectiva essas nuances que o mapeamento dos conselhos aqui realizado tem como principal critério a participação da sociedade civil dentro desses espaços, seja em menor ou maior grau, em condição de caráter deliberativo ou consultivo. Nesse sentido, foram excluídos da lista somente casos excepcionais, como os que detinham de composição integralmente de membros

da administração pública, ou seja, que em sua estrutura não havia nenhum conselheiro de fato da sociedade civil.

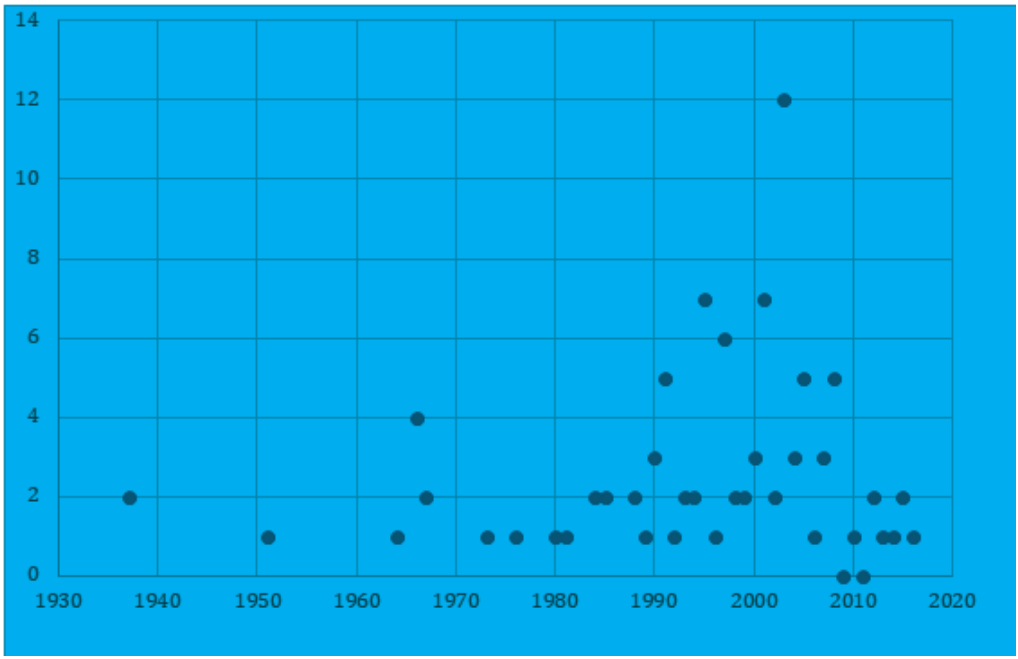
É inclusive a partir dessa dinamicidade em relação aos conselhos e outros espaços de participação social que é instituído pelo **Decreto Nº 8.243, de 23 de maio de 2014,** a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Compromisso Nacional pela Participação Social. Estes instrumentos, como descrito pelo Portal da Secretaria de Governo, da Presidência da República (2017), servem para aperfeiçoar e aprofundar a participação social como método de gestão, garantir instâncias permanentes de diálogo e incentivar a participação da sociedade na implementação, elaboração e acompanhamento das políticas públicas, ao mesmo tempo em que cumprindo a função de orientar órgãos e entidades da administração pública federal para o alcance de uma melhor utilização dos vários mecanismos e instâncias de participação social – o que nos permite aqui identificar, inclusive, uma notável inclinação para uma tentativa de padronização destas instituições.

No entanto, para além da divergência das características de estrutura e funcionamento, torna-se bastante importante assinalar que ao mesmo tempo alguns espaços de participação social apresentavam e apresentam nomenclaturas diferentes de "conselhos" enquanto detendo as mesmas particularidades, podendo, inclusive, serem chamados ainda de "comitês" ou "comissões". Com o decreto supracitado, a definição dos termos "conselho e comissão de políticas públicas" é efetivada:

> II - conselho de políticas públicas - instância colegiada temática permanente, instituída por ato normativo, de diálogo entre a sociedade civil e o governo para promover a participação no processo decisório e na gestão de políticas públicas;
>
> III - comissão de políticas públicas - instância colegiada temática, instituída por ato normativo, criada para o diálogo entre a sociedade civil e o governo em torno de objetivo específico, com prazo de funcionamento vinculado ao cumprimento de suas finalidades; (BRASIL, Decreto 8.243, 2014, art. 2)

Dito isso, neste artigo consideramos ainda como parte do universo dos conselhos, os comitês e comissões nacionais de políticas públicas. Desse modo, o gráfico abaixo apresenta a oscilação na construção destes espaços no decorrer dos anos – compreendendo o período de 1930 a 2016, desde o primeiro conselho nacional criado:

Gráfico 1: Conselhos Nacionais construídos ao discorrer do tempo no Brasil



Fonte: Elaboração própria do autor com dados retirados do Portal da Secretaria de Governo da Presidência da República (BRASIL, 2017); do Relatório do Instituto Polis e do Instituto de Estudos Socioeconômicos - INESC (SOUTO; PAZ; MORONI, 2011), assim como do Relatório do IPEA, produzido por Alencar et all (2013), em adição à legislação brasileira referente a estes espaços.

A partir da análise do gráfico acima, podemos perceber o maior ápice na década de 2000 a 2010, tendo chegado a 12 conselhos nacionais criados somente no ano de 2013. Vale ressaltar, nesse contexto, que a média de 1988 a 2016 – ano da redemocratização até a presente data – atinge o número de 2,8 conselhos.

Com relação ao total de espaços mapeados, foram 101 em âmbito nacional. Em adição, a data que tomamos como de criação remete-se à legislação que trata da criação e institucionalização destes, o que não necessariamente retrata que tais espaços estivessem em pleno funcionamento, bem como com todo respaldo legal para que isso ocorresse. Assumimos como exemplos os casos de falta de regimento e da indicação ou eleição dos conselheiros da sociedade civil, assim como também dos conselheiros do governo que devem ser devidamente divulgados por atos no Diário Oficial da União.

Embora alguns casos de conselhos se enquadrem nos casos acima e, desse modo, implicando no seu não funcionamento, neste trabalho registramos somente a "existência" destes espaços, não havendo a verificação se estes estavam ativos desde a sua criação. Dito isso, no quadro abaixo temos então o ano em que eles foram criados e as suas respectivas denominações.

Quadro 1: Ano de criação e conselhos nacionais no Brasil

Criação	Nome
1937	Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural e Conselho Nacional da Saúde.
1951	Conselho Deliberativo do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico.
1964	Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Humana.
1966	Conselho Consultivo da Fundação Casa de Rui Barbosa; Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço; e Conselho de Recursos do Sistema Nacional de Seguros Privados, de Previdência Privada Aberta e de Capitalização.
1966	Comissão Nacional de Cartografia
1967	Conselho de Administração da Superintendência da Zona Franca de Manaus; e Conselho Nacional De Proteção A Fauna
1973	Conselho Nacional de Metrologia, Normatização e Qualidade Industrial
1976	Comissão Especial de Recursos
1980	Conselho Nacional de Imigração
1981	Conselho Nacional do Meio Ambiente
1984	Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária; e Conselho Nacional de Informática e Automação.
1985	Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional
1985	Conselho Nacional dos Direitos da Mulher
1988	Conselho Curador da Fundação Palmares; e Conselho da República.

1989	Conselho Deliberativo do Fundo Constitucional do Centro-Oeste
1990	Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador; Conselho Nacional de Segurança Pública; e Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente.
1991	Comissão Nacional de Incentivo à Cultura; Conselho Nacional de Arquivos; Conselho Nacional de Política Agrícola; Conselho Nacional de Previdência Social; e Conselho Assessor Nacional da Embrapa.
1992	Conselho Nacional de Turismo
1993	Conselho Nacional de Assistência Social; e Conselho Nacional da Amazônia Legal.
1994	Conselho Deliberativo da Política do Café; e Conselho Superior da Agência Espacial Brasileira.
1995	Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos; Conselho Nacional de Educação; Conselho Nacional do Trabalho; Conselho Nacional de População e Desenvolvimento; Comitê Gestor da Internet do Brasil; e Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos.
1996	Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia
1997	Conselho Consultivo da ANATEL, Conselho Nacional de Política Energética, Conselho Nacional de Recursos Hidrícos, Conselho Nacional de Trânsito e Comitê Nacional para os Refugiados
1998	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável; e Conselho Nacional de Política Cultural.
1999	Conselho Consultivo da Agência Nacional de Vigilância Sanitária; e Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência
2000	Conselho Nacional Antidrogas; Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente; e Comissão de Financiamentos Externos.
2001	Conselho Consultivo e de Acompanhamento do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza; Conselho Nacional de Combate à Discriminação; Conselho do Desenvolvimento do Agronegócio do Cacau; Conselho Nacional dos Dirigentes de Regimes Próprios de Previdência Social; Conselho Superior de Cinema; Conselho Nacional de Previdência Complementar; e Conselho da Autoridade Central Administrativa Federal contra o Sequestro Internacional de Cinema.
2002	Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil; e Conselho Nacional do Esporte.
2003	Comissão Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo; Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social; Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção; Conselho Nacional de Aquicultura e Pesca; Conselho Nacional de Economia Solidária; Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial; Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; Conselho Nacional dos Direitos do Idoso; Comissão Coordenadora do Programa Nacional de Florestas; Comissão Nacional de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos; Comissão Nacional de Biodiversidade; e Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos.
2004	Conselho Nacional de Combate à Pirataria e Delitos contra a Propriedade Intelectual; Conselho Nacional das Cidades; e Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial.
2005	Comissão Nacional de Educação Escolar Indígena; Comissão Técnica Nacional de Biossegurança; Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social; Conselho Nacional da Juventude; e Comissão Técnica Nacional de Diversidade para Assuntos Relacionados à Educação dos Afro-Brasileiros.
2006	Comissão de Gestão de Florestas Públicas
2007	Conselho Deliberativo para o Desenvolvimento da Amazônia; Conselho Deliberativo para o Desenvolvimento do Nordeste; e Conselho Nacional de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB.

2008	Conselho Brasileiro do Mercosul Social e Participativo; Conselho Curador da Empresa Brasil de Comunicação; Comissão de Igualdade de Oportunidades de Gênero, de Raça e Etnia, de Pessoas com Deficiência e de Combate à Discriminação; Conselho Nacional de Controle de Experimentação Animal e Conselho Administrativo de Recursos Fiscais.
2010	Conselho de Representantes de Brasileiros no Exterior; e Conselho de Relações do Trabalho
2012	Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica; e Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil.
2013	Comitê Nacional de Prevenção e Controle da Tortura no Brasil
2014	Comitê Nacional de Respeito à Diversidade Religiosa
2015	Conselho de Gestão do Patrimônio Genético; e Conselho Nacional de Política Indigenista.
2016	Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais

Fonte: Elaboração própria do autor com dados retirados do Portal da Secretaria de Governo da Presidência da República (BRASIL, 2017); do Relatório do Instituto Polis e do Instituto de Estudos Socioeconômicos - INESC (SOUTO; PAZ; MORONI, 2011), assim como do Relatório do IPEA, produzido por Alencar et all (2013), em adição à legislação brasileira pesquisada acerca destes espaços.

Como pode-se notar, no discorrer do tempo há grande proliferação de conselhos no âmbito nacional, caso que também não é exclusivo nesta esfera de poder, pois há de maneira bastante sincronizada o mesmo movimento nos níveis municipal e estadual. Apesar das dificuldades também de mapeamento destes espaços, calcula-se que haja pelo menos 541 conselhos no nível estadual (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012), e no caso do nível municipal, como apontado pelo IBGE em 1999, haviam aproximadamente 27 mil conselhos no país, numa média de quase cinco por município. Uma realidade que hoje certamente apresenta mudanças, por vias de um aumento bastante progressivo destes espaços institucionalizados.

Pensando justamente a partir desses dados que remetem à participação social dentro destes espaços híbridos, ou seja, que compreendem tanto a sociedade civil como membros do governo, que abordaremos em seguida o debate de como entender a participação no Brasil, tendo um enfoque ao mesmo tempo às suas singularidades e a inovação neste cenário por meio dos conselhos.

3. Participação Social no Brasil e suas Particularidades

Como já abordado, notamos uma grande proliferação de participação social institucionalizada por vias de conselhos, comissões e comitês no Brasil a partir do ano de 1988, sendo um processo bastante influenciado pela Constituição

– que dispõe sobre a previsão de órgãos representativos, neste caso nas áreas de saúde, educação e assistência social. Entretanto, como observado, a construção desses espaços não se restringe a estes três temas, assumindo, nesta ordem, bastante importância entender como a participação é pensada a partir dessas dinâmicas. Nesse sentido Adrián Lavalle propõe uma primeira conceituação sobre o termo participação:

> "Participação" é, a um tempo só, categoria nativa da prática política de atores sociais, categoria teórica da teoria democrática com pesos variáveis segundo as vertentes teóricas e os autores, e procedimento institucionalizado com funções delimitadas por leis e disposições regimentais. A multidimensionalidade ou polissemia dos sentidos práticos, teóricos e institucionais torna a participação um conceito fugidio, e as tentativas de definir seus efeitos, escorregadias. Não apenas em decorrência de que a aferição de efeitos é operação sabidamente complexa, mas devido ao fato de sequer existirem consensos quanto aos efeitos esperados da participação, ou, pior, quanto à relevância de avaliá-la por seus efeitos (LAVALLE. 2011, p.33).

Neste sentido, podemos considerar que o que se entende pelo termo participação se apresenta de maneira bastante diversa com menção às diferentes vertentes teóricas e aos pesquisadores que se dedicam ao tema de maneira global, mas por outro lado, no Brasil, inicialmente não foi e também não se tornou uma categoria analítica da teoria democrática e sim uma categoria prática, sendo pensada não a partir das instituições de um governo representativo, as eleições ou por um viés liberal no sentido de invocar o envolvimento dos diferentes cidadãos, mas sim através de um ideário participativo fomentado pela emancipação popular (LAVALLE, 2011).

Em tese, "[...] participar significava apostar na agência das camadas populares, ou, conforme os termos da época, tornar o povo ator da sua própria his-

tória e, por conseguinte, porta-voz dos seus próprios interesses." (Ibidem, 2011, p. 35).

Dessa maneira, não surpreende que a partir destas premissas o Brasil assumisse papel tão pioneiro na construção de vários espaços de participação social em seus mais diversificados temas. Surgem, em grande medida, no sentido de tornar os cidadãos os protagonistas da consagração de um projeto democrático que tivesse caráter permanente, sendo bastante influenciado, porém, por uma história marcada de recorrentes regimes autoritários e não democráticos.

Assim, emergem novos atores na sociedade civil brasileira, que se configuram em novos espaços e formatos de participação e de relações sociais (GOHN, 2017), seja no modelo de organizações não-governamentais, ou ao que remete aos conselhos aqui discutidos. Para além disso:

> Nos anos 80 a temática da participação social era um ponto de pauta na agenda política das elites políticas, denotando dois fenômenos: de um lado a crise de governabilidade das estruturas de poder do Estado, desgastadas e deslegitimadas pelo autoritarismo; de outro, a legitimidade das demandas expressas pelos movimentos sociais – novos ou velhos – e a conquista de espaços institucionais como interlocutores válidos. (Ibidem, 2017, p. 310)

Neste caso, podemos observar grande orientação para que a participação social de fato pudesse ser uma agenda, em grande proporção, prevalecente nos anos posteriores à consagração da Constituição de 1988. Para Lavalle (2011), tal instrumento torna-se a máquina de guerra contra a injustiça social, tendo o potencial e os meios para avançar na pauta de demandas distributivas, de efetivação de direitos das camadas populares, e ao que corresponde ao acesso a serviços públicos.

Ainda em relação a esse processo, há uma notável transição da nomenclatura de "participação popular" para "cidadã" no caso brasileiro, assumindo, respectivamente, mais do que uma simples mudança de qualitativo, tendo ao mesmo tempo um plano de fundo marcado por conteúdos liberal-democráticos e adquirindo feições mais abstratas no sentido de consagrar essa "participação

cidadã" como direito previsto (LAVALLE, 2011). Essa torna-se então a receita para o surgimento dos conselhos como a melhor alternativa de resposta para essa demanda.

Logo, como tratado previamente, há a expansão desenfreada destes espaços nas diferentes esferas de governo (local, regional e nacional), o que implicou na realização de várias pesquisas direcionadas ao tema. Tendo isso em mente, trataremos brevemente na terceira parte deste artigo sobre a importância destes estudos.

4. Os conselhos e a literatura

Surgindo como experiências bastante inovadoras na administração pública, os conselhos de políticas públicas surgem como uma das respostas para a efetivação e garantia da democracia no Brasil após o período de intervenção militar. Concomitantemente, chamam a atenção de diferentes estudiosos no sentido de identificar suas mais diversas características. Um exemplo desse esforço é o apresentado pelo artigo desenvolvido pelas pesquisadoras Carla Almeida, Domitila Costa e Luciana Tatagiba (2015), no qual elas procuram mapear toda bibliografia brasileira que trata sobre conselhos de políticas públicas na última década, e como resultado elas reúnem 537 trabalhos produzidos entre 2000 e 2011. No universo desta pesquisa, compreendem as dissertações 70,0% dos títulos, seguidas das teses que chegam à porcentagem de 16,0%, sendo seguidos dos artigos com 14,0% – a pesquisa não cobre a produção de livros.

Tendo isso em perspectiva, podemos observar que o tema dos conselhos de políticas públicas no Brasil apresenta notável e profícuo debate, que de certa maneira acompanhou em alguma medida a expansão destes espaços no cenário político brasileiro.

Neste sentido, torna-se de relevância destacar que a literatura no tema pode ser ainda dividida em duas etapas, sendo que a primeira onda de estudos possui um tom bastante firme de denúncia ao que concerne às inequidades e carências nas práticas de participação nos conselhos, que eram apontadas como não merecedoras de serem chamadas de participação, pois, como retrata Lavalle (2011) havia, na realidade, uma "não participação" que tinha o efeito de adiar estudos

sistemáticos sobre o que de fato era realizado nos conselhos, tema que vai ser tratado por uma segunda geração de estudiosos.

Dessa maneira, esta segunda onda de casos vai tratar precisamente de estudos de casos, trabalhando com caracterizações bastante minuciosas e assumindo, ao mesmo tempo, um entendimento de diferentes formatos no que se remete às Instituições Participativas, dividindo-se em pelo menos três ondas, que compreenderão: os conselhos e conferências, os orçamentos participativos (OPs) e os Planos Diretores e Plurianuais (LAVELLE, 2011).

Dito isso, cada vez mais temos avançado no sentido de compreender os conselhos de políticas públicas de maneira mais completa, o que não quer dizer que ainda não seja preciso avançar mais no tema. Exemplos disto são as diversas peculiaridades identificadas a partir do mapeamento dos conselhos em nível nacional nesta pesquisa, como anteriormente abordado. Tendo isso em perspectiva, caminhamos para as considerações finais do artigo.

5. Considerações Finais

Por mais recentes que os conselhos de políticas públicas sejam por muitas vezes classificados, chegamos em um momento atualmente em que podemos assumir que já tenham atingido sim certa "maioridade", afinal se antes eram apostas, hoje refletem grandes conquistas, tendo em perspectiva a construção de uma institucionalidade democrática na nossa sociedade (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012).

Embora haja ainda bastante descompasso na publicização, análise e monitoramento desses espaços – impasses que foram bastante presentes na etapa de compilação dos conselhos nacionais para este artigo – há ainda esperança de mudar tal cenário a partir do constante trabalho de pesquisadores em fiscalizar o funcionamento desses espaços na atualidade, como podemos notar a partir do trabalho desenvolvido pelas pesquisadoras Carla Almeida, Domitila Costa e Luciana Tatagiba (2015), que reúne 537 trabalhos produzidos entre 2000 e 2011 sobre o tema.

Para além disso, como abordado na primeira parte deste artigo, houve uma expansão desenfreada na consolidação e replicação de diversos espaços de par-

ticipação social, abrangendo estes conselhos, comissões e comitês, neste sentido, torna-se de grande relevância destacar um marco bastante importante no ano de 2014 ao que concerne o tema: o **Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, que consolida** a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Compromisso Nacional pela Participação Social, que irrevogavelmente se apresentam como esforços da administração pública tanto no estímulo para políticas que remetem a tais práticas, como também no sentido de regular esses espaços – sendo um aspecto positivo frente a tamanhas clivagens observadas nestes espaços por meio da literatura.

Já com menção às causas desta proliferação, seja no nível nacional, estadual ou municipal no Brasil, podemos ver uma forte orientação de engajamento e protagonismo da sociedade civil como meio de combater as desigualdades sociais e na busca do estabelecimento de uma democracia que tivesse suas bases bastante consolidadas. É nesse sentido, como já retratado, que a participação se dará como uma categoria prática em detrimento de uma categoria analítica (LAVALLE, 2001) e, nesta ordem, permitirá a consolidação de um ideário participativo fomentado pela emancipação popular.

Destarte, esse sentimento de emancipação popular, junto ao otimismo e esperança da garantia de direitos, acesso a serviços públicos e o fim às injustiças vividas em períodos antidemocráticos, foram fomentados a partir de uma visão de que a participação, que dessa vez era garantida pela constituição, seria cabal neste contexto. Soma-se a isso também o efeito de que uma vez que a sociedade começa a participar destes espaços institucionais, passa a existir uma influência que reverbera e ressoa a diferentes campos tratados pela administração pública, daí havendo a ampliação de conselhos nos seus mais variados temas.

Ademais, mais do que pesquisas, é preciso que haja novamente protagonismo da sociedade no sentido de garantir que esses espaços realmente funcionem e sejam efetivos na participação, pois como notado por meio do mapeamento aqui realizado, percebemos uma linha ascendente na criação e institucionalização de conselhos, que passam anos para que realmente possam ser definidos seus regimentos bem como eleitos ou indicados seus conselheiros, passando a existir bastante no campo de ideias, e não necessariamente na prática. Vale mencionar, neste sentido, que as Instituições de Participação e os conselhos, de modo geral,

desempenham papel e potencial importantes no fortalecimento da democracia no nosso país, principalmente tendo em consideração a atual crise política e de representatividade. Sendo assim, é preciso que a nossa democracia se fortaleça não só por vias de números de conselhos criados, mas sim na qualidade do debate e na deliberação dentro destes espaços – aspectos que ainda requerem bastante atenção de estudiosos em dado contexto.

Recebido em 22/07/2019
Aprovado em 14/08/2019

6. Referências Bibliográficas

ALENCAR, J. et al. **Conselhos Nacionais: Perfil e Atuação dos Conselheiros**. Relatório de pesquisa. Ipea, 2014.

_____. **Participação Social e Desigualdades nos Conselhos Nacionais**. Sociologias, Porto Alegre, ano 15, n. 32, p. 112-146, jan./abr. 2013.

ALMEIDA, Carla; CAYRES, Domitila Costa; TATAGIBA, Luciana. *Balanço dos estudos sobre os conselhos de políticas públicas na última década*. Lua Nova: **Revista de Cultura e Política**, v. 94, p. 255-294, 2015.

ALMEIDA, Carla; TATAGIBA, Luciana. *Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas.* **Serviço Social & Sociedade**, v. 109, p. 68-92, 2012.

BRASIL. Lei 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. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 26 mai. 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm>. Acesso em: 01 set. 2017.

_____. Secretaria de Governo da Presidência da República. **Participação Nacional**. 2017. Disponível em: <http://www.secretariadegoverno.gov.br/participacao-social>. Acesso em: 05 set. 2017.

GOHN, Maria da Glória. *Gestão pública e os conselhos: revisitando a participação na esfera institucional. Dossiê: Políticas Sociais na América Latina*. **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**. Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas – CEPPAC. Universidade de Brasília- UnB. Vol10, n. 3, pp. 15-28, 2016.

_____. Pluralidade da representação na América Latina. **Revista Sociedade e Estado**. Universidade de Brasília- UnB, vol.29, n.1, p.73-90, 2014.

_____. **Teorias dos Movimentos Sociais:** Paradigmas Clássicos e Contemporâneos.12ª Edic. São Paulo: Edições Loyola, 2017

IBGE. **Perfil dos Municípios brasileiros**: pesquisa de informações básicas municipais 1999. Rio de Janeiro, IBGE, Diretoria de Pesquisas / Departamento de População e Indicadores Sociais. IBGE, 2001. 121p.

LAVALLE, A. GURZA. *Participação: Valor, Utilidade, Efeitos e Causa*. Em: PIRES, Roberto Rocha (org.). **Efetividade nas instituições participativas no Brasil**: Estratégias de Avaliação. Brasília: Ipea, 2011. p.33-43.

LIMA, P. et al. **Conselhos nacionais**: elementos constitutivos para a sua institucionalização. Texto para discussão, n.1951, Ipea, 2014.

SOUTO, Anna Luiza Salles; PAZ, Rosangela Dias Oliveira da; MORONI, José Antonio (Org.). **Governança Democrática no Brasil Contemporâneo: Estado e Sociedade na Construção de Políticas Públicas:** Arquitetura da Participação no Brasil: avanços e desafios. Relatório de Pesquisa: Instituto Polis / Inesc, 2011. Disponível em: <http://www.inesc.org.br/biblioteca/noticias/biblioteca/textos/relatorio-arquitetura-da-participacao-social-no-brasil>. Acesso em: 05 set. 2017.

SANTOS JUNIOR, Orlando A.; AZEVEDO, Sergio; RIBEIRO, Luiz Cesar . *Democracia e gestão local: a experiência dos conselhos municipais*. Em: SANTOS JUNIOR, Orlando A.; AZEVEDO, Sergio; RIBEIRO, Luiz Cesar (orgs.). **Governança democrática e poder local**: **a experiência dos conselhos municipais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004. p.11-56.