

## DIMENSÃO DA PARTICIPAÇÃO INSTITUCIONAL E O TRANSFORMISMO DA PARTICIPAÇÃO COM SENTIDO DEMOCRÁTICO-POPULAR

### DIMENSION OF INSTITUTIONAL PARTICIPATION AND THE TRANSFORMISM OF PARTICIPATION WITH A DEMOCRATIC-POPULAR SENSE

Cristiane Ferrari Canez MACHADO\*   
Tânia Regina KRÜGER\*\* 

**Resumo:** O texto tem como objetivo tecer reflexões acerca dos indicadores do tamanho da participação institucionalizada via conselhos de direitos e políticas sociais. Também problematiza o transformismo do conceito de participação promovido pela programática neoliberal que aniquila a democracia de base popular e a política pública de direito de cidadania social e as aproxima da democracia de mercado. O texto foi desenvolvido com base nos indicadores da participação institucional e revisão de literatura. Como resultado, observamos o envolvimento de milhares de cidadãos nos conselhos e a interiorização dos debates sobre as políticas sociais que esses colegiados promoveram no Brasil. Ao mesmo tempo, tais espaços podem representar uma relativa ampliação do Estado, no sentido gramsciano, que se vinculam aos elementos tradicionais da cultura política, recebendo influências do transformismo que envolve o conceito de participação, sendo uma de suas maiores expressões o Decreto n.º 9.759/2019 e a retórica do empoderamento, inovação e eficiência.

**Palavras-chave:** Participação. Conselhos. Políticas Sociais. Transformismo..

**Abstract:** The text aims to reflect on the indicators of the size of institutionalized participation via councils of rights and social policies. It also problematizes the transformism of the concept of participation promoted by the neoliberal program, which annihilates popular-based democracy and the public policy of social citizenship rights and brings them closer to market democracy. The text was developed based on indicators of institutional participation and literature review. As a result, we observed the involvement of thousands of citizens in the councils and the internalization of debates on social policies that these collegiate promoted in Brazil. At the same time, such spaces can represent a relative expansion of the State, in the Gramscian sense, which are linked to traditional elements of political culture, receiving influences from the transformism that involves the concept of participation, one of its greatest expressions being Decree No. 9,759 /2019 and the rhetoric of empowerment, innovation and efficiency.

**Keywords:** Participation. Concils. Social Policies. Transformism.

Submetido em 29/01/2022.

Aceito em 17/06/2022.

\* Mestrado em Serviço Social pela Universidade Federal de Santa Catarina. Bolsista de Doutorado da Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil E-mail: [cristianecanez@hotmail.com](mailto:cristianecanez@hotmail.com)

\*\* Doutorado em Serviço Social pela Universidade Federal de Pernambuco. Professor Associado da Universidade Federal de Santa Catarina. E-mail: [tania.kruger@ufsc.br](mailto:tania.kruger@ufsc.br)



© O(s) Autor(es). 2020. Acesso Aberto. Esta obra está licenciada sob os termos da Licença Creative Commons Atribuição - Não Comercial 4.0 Internacional ([https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.pt\\_BR](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.pt_BR)).

## **Introdução**

Em uma conjuntura em que visualizamos a concepção de cidadania perdendo seus referenciais democráticos, o império do mundo digital manejando seus algoritmos, a lógica das finanças prevalecendo à solidariedade nacional e o mercado sobrepondo-se ao serviço público como direito social e realização estatal, os conceitos de participação continuam presentes, mas de forma radicalmente flexibilizados e sofrendo o que podemos chamar ainda de reconceituação. Em geral, em qualquer documento político, seja do âmbito privado ou do setor público, o termo participação aparece citado com entusiasmo, relacionado ao seu potencial de promover transparência, acesso aos serviços e às informações. Entretanto, avaliamos esse processo como algo ficcional na grande maioria das vezes.

A participação da sociedade materializada nos conselhos e conferências de políticas sociais, conforme pauta dos movimentos sociais desde a redemocratização e as diretrizes constitucionais, tem um sentido político-organizativo, propositivo e deliberativo, na relação com o Estado, sustentado pela democracia popular e a cidadania. Dessa forma, entendemos que a participação nas políticas sociais vem concretizando-se num embate entre o entusiasmo ficcional e as referências democráticas político-organizativas que lhe foram estruturantes.

Com isso, já se passaram mais de três décadas em que os sujeitos políticos vinculados aos conselhos e conferências de políticas públicas deram vida à participação institucionalizada no País, mas num frequente embate com a herança militar com a programática neoliberal que defende a ação paliativa do Estado. Este foi um período em que a participação institucionalizada deu um sentido de Estado ampliado, de acordo com a perspectiva gramsciana, para as três esferas de governo, no planejamento e implementação das políticas sociais, ao mesmo tempo que enfrentou inúmeras contrarreformas, mas sem perder o entusiasmo ficcional dado pela retórica neoliberal.

A partir desses pressupostos, a participação com caráter democrático-popular constitui-se em uma possibilidade de influência e intervenção da sociedade nas decisões governamentais. Dessa forma, avaliamos ser fundamental que a participação no processo de planejamento, financiamento e gestão da política social direcione suas pautas à radicalização da democracia, da socialização da riqueza e do poder político e à universalidade do acesso aos bens e serviços públicos estatais. Esses colegiados, apesar de suas potencialidades no campo democrático, também são perpassados por contradições e disputas de interesses, já que podem se constituir em espaços de legitimação do poder dominante em detrimento da representação dos interesses coletivos. Com isso, apesar do “alargamento 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; KRUGER, 2019, p. 464).

Nesse contexto, o objetivo deste trabalho é apresentar reflexões e evidenciar indicadores sobre o tamanho da participação institucionalizada via conselhos de políticas sociais e seus embates, tendo em vista

o aniquilamento da institucionalidade democrático-popular que vem sendo promovida no Estado brasileiro, o que podemos chamar, em certa medida, de um transformismo conceitual da participação<sup>1</sup>. Em outros termos, ao mesmo tempo em que este texto pretende explicitar o amplo processo de participação institucionalizada nas políticas sociais que se construiu no Brasil no decorrer dos anos, também pretende problematizar o sentido que o debate neoliberal conservador vem dando tanto ao campo da participação como também da política social.

Diante desses argumentos, este texto, que foi construído por meio de revisão de literatura e documentos da área (especialmente dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE/RS)), propõe-se a apresentar a expansão da participação institucionalizada no País, que será apresentada por meio de alguns indicadores. Para tal análise, este texto encontra-se organizado em dois eixos: primeiramente, apresenta os indicadores acerca dos espaços institucionalizados, de modo a explicitar a dimensão da participação nesses colegiados deliberativos. Na sequência, serão apresentadas reflexões sobre o processo que envolve a participação nas políticas sociais, problematizando o momento de esvaziamento da participação no campo democrático, especialmente após a promulgação do Decreto n.º 9.759/2019.

## **1. A dimensão da participação institucional**

Os conselhos ganharam densidade institucional nas últimas três décadas e passaram a integrar o perfil dos municípios brasileiros, nas publicações do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). 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”, segundo Lavalley, Guicheney e Vello (2021, p. 4). Ao elencar o tamanho dessa participação, os autores indicam, com base nos dados da pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC), que, já no ano de 2014, o Brasil contava com mais de 62.000 conselhos que contemplavam 25 áreas e subáreas de políticas.

Dessa forma, para melhor exemplificar essa participação institucional, traremos primeiramente informações sobre cinco conselhos de direitos e políticas sociais (saúde, assistência social, alimentação escolar, direitos da criança e adolescente e educação), que constam no relatório da MUNIC, e possuem grande representatividade, estando presentes em mais de 90% dos 5.570 municípios brasileiros (IBGE, 2018 e 2019) (Tabela 1).

---

<sup>1</sup> Na perspectiva gramsciana, por meio de um transformismo gradual, os conselhos de direitos e políticas sociais tornaram-se mais burocráticos, reduzindo seu caráter deliberativo, fiscalizador e propositivo. Para Gramsci (2017, p. 55), o transformismo representou a expressão parlamentar de uma ação hegemônica, intelectual, moral e política.

Conselhos Municipais	Total de conselhos	% de municípios	Total de conselheiros
Saúde *	5.566	99,92	124.202
Assistência Social *	5.564	99,89	95.426
Alimentação Escolar*	5.533	99,34	76.091
Criança e Adolescente **	5.489	98,54	89.214
Educação *	5.167	92,76	92.981

**Tabela 1** - Número de conselhos e conselheiros de direitos e políticas sociais nos municípios do Brasil nos anos de 2018 e 2019

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

\*Dados referentes ao ano de 2018.

\*\* Dados referentes ao ano de 2019.

Observamos, na Tabela 1, que os Conselhos de Saúde, Assistência Social, Alimentação Escolar, Educação (Fundeb/Fundef) e Direitos da Criança e do Adolescente foram os que acusaram presença em mais de 90% dos municípios do País. Do conjunto de colegiados participativos institucionalizados, foram poucos os que conseguiram atingir “patamares próximos à universalização, quando considerada sua capilaridade territorial” (LAVALLE; GUICHENEY; VELLO, 2021, p. 4).

Destacamos que o número de pessoas envolvidas apenas em âmbito municipal em cada um dos conselhos apresentados na Tabela 1 ultrapassa, por exemplo, os 58.208 vereadores eleitos no País em 2020 (TSE, 2020). O perfil médio dos vereadores eleitos em 2020: 84% são homens; mulheres, apenas 16% do total de eleitos (9 mil vereadoras e mais de 900 câmaras não terão uma mulher sequer), brancos são mais da metade deles, 37,4% têm ensino médio completo, a idade média é de 44 anos; casados são 61% e solteiros são 31% (MATOS, 2020). Considerando as informações sobre a vereança municipal, cabe destacar que ainda carecemos de contagem mais precisa do número de pessoas envolvidas nos espaços participativos institucionalizados. As informações do IBGE não especificam se os conselheiros são titulares ou suplentes, o perfil de gênero, cor, ocupação, escolaridade, entre outros.

A seguir, apresentamos, na Tabela 2, os conselhos de direitos e políticas sociais e sua respectiva distribuição por região no Brasil.

Regiões	Número de Municípios	Conselhos Saúde*	Conselhos Assistência Social*	Conselhos Alimentação escolar*	Conselhos Criança e adolescente**	Conselho Educação *
Norte	450	450	450	442	440	378
Nordeste	1.793	1.791	1.792	1.777	1.764	1.649
Centro-Oeste	467	466	465	461	457	390
Sudeste	1.668	1.668	1.668	1.664	1.652	1.600
Sul	1.191	1.191	1.189	1.189	1.776	1.150
Total	<b>5.570</b>	5.566	5.564	5.533	5.489	5.167

**Tabela 2** - Distribuição dos conselhos por região no Brasil nos anos de 2018 e 2019

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

\*Dados referentes ao ano de 2018.

\*\* Dados referentes ao ano de 2019.

Para além desses números apontados nas Tabelas 1 e 2, a mesma pesquisa do IBGE (2019) indica ainda uma expressividade dessa prática participativa nos municípios brasileiros em outros colegiados participativos. Como exemplo, temos os seguintes conselhos especificados na Tabela 3:

Conselhos Municipais	Total de conselhos	% de municípios	Total de conselheiros
Direitos da pessoa idosa	4.030	72,35	61.881
Direitos da pessoa com deficiência	1.389	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

**Tabela 3** - Número de conselhos e conselheiros de direitos e políticas sociais nos municípios do Brasil no ano de 2019

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

Apesar dos dados apresentados no texto serem referentes aos conselhos em âmbito municipal, esses colegiados também se fazem presentes tanto na esfera estadual como nacional. Os números dessa participação institucionalizada são grandiosos e, ao mesmo tempo, carecem de precisão que expressem o seu significado e influência nas políticas sociais do País. Do mesmo modo, os ganhos progressistas ou a reprodução dos traços conservadores na cultura política do País ainda carecem de melhores avaliações a partir dessas institucionalidades participativas. O ano de 2003, início dos governos petistas, inclusive, foi o ano com maior criação de Conselhos Nacionais, e o período desses governos de base democrático-popular renovou a mobilização e a institucionalização participativa das políticas sociais que possuem fundo orçamentário, além de abrir canais institucionais para as políticas que representam segmentos historicamente excluídos. Para exemplificar, no estudo de Buvnich (2014), concluiu-se que 38% desses Conselhos Nacionais foram criados entre os anos de 1990 e 2002<sup>2</sup>, e 44%, entre 2003 e 2010. Grande parte desses colegiados possui competência deliberativa, tendo assim “o poder (dever) de decidir sobre o direcionamento das políticas, prioridades de investimento e aprovação orçamentária” (BUVINICH, 2014, p. 65).

Em caráter comparativo aos dados apresentados anteriormente em nível municipal no Brasil, destacamos ainda alguns dados referentes ao tamanho dessa participação institucional no estado do Rio Grande do Sul. A partir de um Levantamento sobre os Conselhos Sociais nesse estado, que foi organizado pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE/RS) (2021), e que trata de dados acerca das Gestões Municipais, reproduzimos numericamente alguns conselhos de direitos e políticas sociais que estão presentes nos 497 municípios do Rio Grande do Sul. Com isso, a título de ilustração, temos a seguinte sistematização (Tabela 4):

---

<sup>2</sup> A média anual de criação de conselhos nacionais entre os anos de 1990 e 2002 foi de 1,16%. Entre os anos de 2003 e 2010, essa média foi de 2,28% (BUVINICH, 2014).

<b>Conselhos municipais</b>	<b>Municípios com quesitos Respondidos</b>	<b>% de municípios com quesitos respondidos</b>	<b>Total de conselhos</b>	<b>% de municípios</b>
Saúde	477	95,98	476	99,79
Assistência Social	481	96,78	480	99,79
Criança e adolescente	485	97,59	482	99,38
Educação	483	97,18	480	99,38
Meio ambiente	476	95,77	415	87,18
Igualdade racial	484	97,38	15	3,10
Saneamento básico	478	96,18	85	17,78
Política para as mulheres	487	97,99	94	19,30

**Tabela 4** - Número de Conselhos Municipais no Rio Grande do Sul

**Fonte:** TCE/RS (2021). Elaboração das autoras.

Verificamos, na Tabela 4, que esses espaços institucionalizados se fazem presentes em grande parte dos municípios do estado do Rio Grande do Sul. São preponderantes nesse estado os Conselhos de Saúde, Assistência Social, Criança e Adolescente e Educação, quase a totalidade dos municípios que fizeram parte do Levantamento<sup>3</sup>. Em contrapartida, Conselhos da Igualdade Racial, Saneamento Básico e Políticas para as Mulheres foram os que apresentaram menor representatividade no Rio Grande do Sul. Dessa forma, seja pelos conselhos com maior ou menor abrangência nos municípios, os que fazem parte do Rio Grande do Sul espelham os dados nacionais.

Conforme observamos nos dados apresentados, os conselhos de direitos e políticas sociais fazem-se presentes em grande parte das municipalidades brasileiras, sendo com maior percentual os conselhos que estão referenciados na Tabela 1. Em estudo realizado, Buvnich (2014) considera que, nos últimos anos, esses espaços consolidaram-se e se ampliaram numericamente. Para a autora, não ocorreu uma padronização na implantação desses colegiados, e sua estruturação é um processo que reflete as diversidades históricas sociais e econômicas dos municípios. Desse modo, os conselhos representam mais uma forma, dentre tantas outras, de participação social no Brasil, de intervenção e gestão das políticas públicas e sociais. Tal forma, “ao mesmo tempo que representa a consolidação prática de um direito socialmente reivindicado, reflete as variedades de estilos e formas de gestão” (BUVINICH, 2014, p.72).

## **2. O debate sobre políticas sociais e participação**

A Carta Constitucional de 1988 passou a representar, para as políticas sociais, uma modernização política que poderia vincular-se à democracia popular e participativa, tendo em vista que os direitos sociais se pautam pela diretriz de participação da sociedade. É a partir dessa formalização que a participação passa a constituir-se como um direito, representando uma garantia constitucional na qual a sociedade integra, nos espaços institucionalizados, o processo de formulação, controle e análise das políticas sociais. E ainda nessas

<sup>3</sup> Conforme especificado no respectivo Documento, em alguns casos, não foi possível obter respostas de forma integral, e, por esse motivo, foi feita a opção de se descartar, no levantamento, os conselhos em que não se obtiveram os dados completos (TCE, 2021, p. 5).

três décadas de participação institucionalizada no Brasil, os indicadores evidenciaram o crescimento e alargamento dessa participação nas municipalidades, nos estados e na União, ao mesmo tempo em que foram contínuas as contrarreformas dos direitos sociais, a privatização das instituições e empresas públicas e a progressiva criminalização da política.

Entretanto, destacamos que o documento constitucional não conseguiu alterar a programática neoliberal e nem a estrutura que rege a institucionalidade das políticas sociais herdadas do regime militar (ARRETCHE, 2004). Ao mesmo tempo, o sentido da participação social nas políticas sociais foi sendo reconceituado e sofreu um transformismo. Para Burgaya (2020), a participação assim como a transparência e a abertura não são valores absolutos, possuem um caráter procedimental para alcançar um ou outro objetivo, e, com isso, os espaços de participação podem organizar-se para debater os conflitos sociais no âmbito da política e da economia, como situações indissociáveis e multideterminadas, ou para viabilizar soluções para adequar subjetiva e objetivamente a sociedade à doutrina neoliberal.

Sem abandonar a retórica da democracia, as dinâmicas conjunturais da economia e da política contemporânea, mobilizadas por dentro e por fora do Estado, levam a sociedade a perder o sentido de coletivo, de comunitário. Além disso, a fratura da unidade entre economia e política também está sendo determinada pela era digital, que impõe os programas de governo e faz as pessoas moverem-se por crenças aparentemente não ideológicas. A situação da economia e a confrontação de interesses sociais já não são os elementos propulsores de uma proposta de política de governo ou de partido. Trata-se sim de uma retórica antipolítica, que, aparentemente, não conflita, mas reafirma os elementos próprios da vida política e econômica (BURGAYA, 2020).

A participação institucionalizada foi reivindicada e está sendo implementada vinculada aos espaços executivos do Estado, contudo, de acordo com Osório (2017), entendemos o Estado como a condensação de relações de poder político e de domínio, as quais possuem uma dimensão que produz sentido de comunidade. Essas relações – fundamentalmente de classe, mas que não são alheias às relações de raça e de gênero – atravessam, de diversas formas e em distintas direções, todo o emaranhado da organização social. O Estado também produz marcas com sentido de comunidade, como os relatos que conformaram a Nação, nas respostas a desastres, em imaginários de igualdade ou no “patriotismo”. Em diversos graus, o Estado tem a particularidade de assumir demandas e posições de todas as classes, frações e setores. Porém, assume-as com a condição de que há classes que detêm o poder político, enquanto outras, não. Dessa forma, muitos interesses sociais adquirem expressão na vida em comum, mas com limitações estabelecidas pelos interesses dos grupos sociais dominantes.

O Estado, ligado aos interesses neoliberais, constitui-se como um Estado mínimo, que representa a redução do Estado social e tem como pressuposto subordinar os interesses da coletividade aos interesses privados, e, com isso, diferencia-se do Estado democrático, que tem como pauta o princípio da publicidade e o poder visível. Na modalidade neoliberal, o Estado tende a cumprir funções econômicas em estreita relação com a reprodução do capital, e esse processo, que envolve a reprodução do capital, dirige-se

diretamente aos projetos e interesses das classes dominantes, estabelece alianças no bloco de poder para com as classes dominadas. Desse modo, sua forma de intervir nas relações sociais está intrincada aos interesses hegemônicos do capital (OSÓRIO, 2019). “Em suma, o papel do Estado na reprodução do capital exige políticas econômicas e formas de intervenção diferentes de acordo com o padrão concreto de reprodução do capital” (OSÓRIO, 2019, p. 82). Tal processo alia-se à centralização do poder político no Estado que cria relações com capacidade de se projetarem sobre todas as novas dimensões da vida social na atualidade, tais como o espaço criado pela internet e seus dispositivos, as questões de gênero, raça, geração, pessoas com deficiência e meio ambiente<sup>4</sup>.

O neoliberalismo promoveu ainda uma identificação da democracia com o mercado. Entre outras referências, destacamos: empreendedorismo, inovação, eficiência, empoderamento, produtividade, capital humano, responsabilidade social e valor agregado. Dessa forma, para negar os interesses sociais em conflito, as classes sociais, os espaços de deliberação coletiva e sua retórica da democracia, os interesses vinculados ao a democracia de mercado vêm construindo-se nas últimas três décadas um estilo de pensamento capaz de fornecer certo discurso totalizante com temas *práticos*. É uma aposta na política despolitizada, incorporada à ideologia política, que, segundo Burgaya (2020), vem sendo incorporada por uma esquerda progressista e por muitos espaços político-organizativos.

Essa participação institucionalizada, em tese, deveria ter proporcionado mudanças na gestão das políticas públicas e sociais pelo Estado, promovendo o distanciamento de suas raízes autoritárias e centralizados na gestão. Entretanto, o caráter deliberativo e fiscalizador dos espaços institucionais de participação, antes mesmo de se constituírem e se solidificarem como canais representativos dos interesses e necessidades sociais dos usuários e trabalhadores, foi progressivamente metamorfoseando-se e ganhando um sentido de parceria, de espaço de consulta, de colaboração, de ouvidoria. Ou seja, esses espaços tornaram-se mais burocráticos<sup>5</sup>, especialmente na questão orçamentária e com pautas setorializadas e imediatas, reduzindo seu caráter deliberativo, fiscalizador e propositivo. Essas pautas têm se tornado cada vez mais setoriais e locais, direcionadas e não coletivas, fazendo com que o caráter de pactuação, consenso e justiça social acabe sendo substituído.

Com isso, o Estado, que se sustenta no conjunto de instituições e nos serviços públicos, vem desintegrando-se ao vender ou repassar, por meio de contratos, seus serviços para empresas privadas. Os serviços básicos de cidadania estão sendo repassados para empresas - pessoa jurídica de direito privado – que receberam um novo título jurídico pelo Programa Nacional de Publicização, sendo as Organizações Sociais (OS) - (Lei n. 9.637/1998) e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs) -

---

<sup>4</sup> A título de exemplo, vale destacar algumas ações da Federação das Indústrias de São Paulo: a) Fiesp e o Ciesp lançaram o Guia de Diversidade & Inclusão, publicada em 01/12/2021. Disponível em: <https://www.fiesp.com.br/noticias/fiesp-e-ciesp-lancam-guia-de-diversidade-inclusao-para-empresas-em-curso-sobre-o-tema/>; b) 2ª turma de 2021 do Projeto Beleza Negra, programa voltado ao desenvolvimento econômico da comunidade negra, à valorização da beleza afro e ao fomento do uso de produtos da indústria de beleza e higiene nacional. Publicado em 08/11/2021. Disponível em: <https://www.fiesp.com.br/noticias/projeto-beleza-negra-abre-inscricoes-para-2a-turma-de-2021/>

<sup>5</sup> Conforme Offe (1984, p. 217), a administração burocrática é aquela forma de organização social que não pode tematizar suas próprias premissas.

(Lei n. 9.790/1999) (OLIVO, 2005). Os serviços que são considerados como direitos sociais públicos, e que foram garantidos, passam então a ingressar no que pode ser chamado de processo de valorização, contribuindo para que esses direitos ingressem no mercado, assim como as demais mercadorias, para satisfazerem as necessidades humanas, que acabam por serem homogeneizadas pelo capitalismo. “Por isso que as privatizações, as contrarreformas nas políticas sociais, são fenômenos de um mesmo processo socioeconômico que demonstra a crise generalizada e duradoura da produção e da reprodução social capitalista” (LARA; MARANHÃO, 2019, p. 56).

Seja pelo lado da gestão do serviço ou pelos colegiados de participação nas políticas sociais, essa *publicização* dos serviços estatais vem sendo denominada por inovações participativas ou inovações democráticas. Essas novas relações estatais vinculadas à democracia do mercado aliadas ao *marketing* digital, radicalizado no período recente, fazem a sociedade fantasiar que essas empresas (OS, OSCIPS), agora com novo título jurídico, substituem o Estado com a prometida modernização, eficiência e agilidade (BURGAYA, 2020). 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. A exclusão da participação social deliberativa está bem clara na Lei n.º 9.637/1998, ao prever o controle da sociedade sobre as Organizações Sociais, mas apenas pela participação de representantes da sociedade civil no seu conselho de administração, conforme disposto no seu Estatuto.

Além disso, as ações da política neoliberal combinam o esvaziamento do conteúdo do Estado, que já tem sua soberania fragilizada, com a desconstrução de sua função pública, facilitando, desse modo, tanto a exclusão social como o transformismo da democracia. Com isso, “o pleno exercício dos direitos políticos sempre exigiu a existência de uma cidadania livre e com acesso adequado à informação, além do desenvolvimento de espaços de sociabilidade e áreas de deliberação, discussão e construção de consenso. A democracia, mais que eleições, é cidadania informada e debate reflexivo” (BURGAYA, 2020, p. 58).

Além disso, esse Estado de caráter neoliberal promoveu uma reversão perversa das políticas sociais para um modelo regido por uma moral egoísta e individualista. Para Pereira (2020), o traço definidor de uma política social regida pelo *ethos solidário* organiza-se como política pública de direito de cidadania social, a serviço das necessidades sociais, que são geradas pela contraditória relação entre capital/trabalho, financiada pelo Estado e com gestão democrática. Como um polo de tensão e negação dessa política social de base coletiva e democrática, a programática neoliberal desenvolveu a política social como uma moral egoísta, individualista e possessiva, que recupera raízes do pensamento liberal inglês, no qual todo indivíduo é portador da qualidade do ser, proprietário de si e de suas capacidades, sem que tenha algo a dever a sociedade. Essa moral egoísta trava um processo regressivo do *status* de cidadania das políticas sociais e

contrapõe-se à ordem social-democrata dessas políticas, representando um “contraponto regulador do livre funcionamento do mercado, típico da subordem neoliberal clássica” (PEREIRA, 2020, p. 96).

A partir desses argumentos elencados, destacamos que a política social, baseada nos direitos de cidadania, com gestão democrática, e que foi fragilmente conquistada e implementada, vem dando uma guinada regressiva em muitos países, mas, com as particularidades do Brasil, buscamos fazer nossas considerações sobre a regressividade que alcança também os espaços de participação institucionalizados.

Por esses motivos apontados, defendemos a importância de não só qualificar esses espaços de participação já existentes, como também viabilizar outros, “cuja construção a partir do protagonismo popular possa garantir a participação das massas, no intuito de elevar a democracia realmente existente a níveis contestadores e revolucionários” (PAIVA; ROCHA; CARRARO, 2012, p. 277). Nesse sentido, é possível buscar novos caminhos para dotar o povo de poder, de forma a superar tanto a desigualdade quanto a pobreza, que “são historicamente reproduzidas sob a ordem do capital” (PAIVA; ROCHA; CARRARO, 2012, p. 278).

O que temos vivenciado no Brasil a partir de 2016 é uma regressividade da participação de base democrático-popular como cidadania informada, com debate reflexivo e contestador. Tal regressividade teve sua principal afirmação no Decreto n.º 9.759 (BRASIL, 2019). Esse Decreto altera a regulamentação, extingue e estabelece limitações para colegiados da administração pública, fragilizando ainda mais os espaços que respondem por políticas sociais estruturantes e que têm como pauta o atendimento de um amplo leque de necessidades das classes sociais. Esse documento também fragiliza e distancia-se dos preceitos democráticos, dos movimentos sociais e dos interesses das classes subalternizadas.

Por meio da promulgação do Decreto n.º 9.759, foram reduzidos em números significativos os Conselhos Federais, tendo como pretexto a “redução de custos com a manutenção de estruturas inúteis”. Para Silva e Medeiros (2020), apesar de todos os efeitos devastadores desse documento, vários conselhos de políticas sociais como saúde, assistência social e meio ambiente foram preservados. A redução em número dos Conselhos Federais com o Decreto n.º 9.759 demonstra ainda que o respectivo governo é “explicitamente contrário à participação social no âmbito da gestão governamental” (SILVA; MEDEIROS, 2020, p. 2).

Essas práticas que envolvem os conselhos vêm sendo desconstruídas, dificultando a ampliação da participação popular mediante seu enxugamento e sua redução drástica. Embora a luta dessas instâncias deliberativas, para o seu funcionamento, “conforme previstos em Lei, seja incansável, os golpes sofridos são sintomáticos do posicionamento despótico e antidemocrático do atual governo do país” (PEREIRA, 2020, p. 133).

Sem o controle democrático e a participação popular nas decisões e na fiscalização das políticas, dos planos e dos gastos governamentais, cresce o risco de que demandas e necessidades dos grupos sociais, historicamente massacrados e invisibilizados, não sejam atendidas. Ou se forem, o sejam de forma estigmatizante, desumanizante e precária. (PEREIRA, 2020, p. 132).

Cabe destacar ainda que o governo atual tem promovido ataques diretos à democracia, sendo um de seus objetivos enfraquecer esses colegiados deliberativos, já que estes representam uma forma de mobilização e de levar à esfera pública os interesses presentes. É nesse contexto que entra em jogo a importância da participação como estratégia de resistência “frente ao retrocesso democrático e ao avanço do conservadorismo comprometido com o capital internacional” (SILVA; MEDEIROS, 2020, p. 2). Para além de uma retórica de democracia de mercado, nada há mais indesejável e ameaçador para quem não tem algum interesse na democracia e na justiça social (como as direitas e neodireitistas atuais) do que a convivência forçada com organismos que facilitam a ampliação da participação popular (PEREIRA, 2020, p. 132).

### **Considerações finais**

Este texto apresentou reflexões acerca da dimensão da participação institucional por meio de conselhos de direitos e políticas sociais no País, especialmente após a Carta Constitucional de 1988, mediante alguns indicadores do IBGE, que apontam a expansão desses colegiados deliberativos. Além disso, problematizou o sentido do debate neoliberal conservador nas relações estatais, com reflexões sobre o esvaziamento democrático-popular e a democracia de mercado no campo das políticas sociais e para os colegiados de participação institucional. O Decreto n.º 9.759/2019, entre tantos elementos, tem sido a expressão máxima e simbólica do aniquilamento que está sendo promovido pelas forças de direita aos espaços de participação deliberativos e propositivos das políticas sociais.

Neste texto, destacamos que a quantidade de cidadãos que passou a participar da construção das políticas por meio desses espaços tem sido significativa nesses mais de trinta anos de Constituição. Tais colegiados promoveram uma interiorização do debate das diferentes políticas sociais no País e exigem mensalmente que gestores de todas as esferas de governo encontrem-se com usuários, trabalhadores e prestadores de serviços das políticas sociais. Nesses colegiados, os gestores respondem às demandas dos diferentes segmentos sociais, assim como precisam pautar suas ações de gestão (planejamento, relatórios, prestação de contas, projetos) para apreciação e deliberação dos conselheiros. A instauração dos diferentes conselhos das políticas sociais proporcionou uma reorganização das gestões, com uma relativa ampliação do Estado, nos termos gramscianos.

Apesar de os conselhos não conseguirem promover a socialização do poder de decisão política, não podemos negar a ampliação das tradicionais fronteiras do executivo. Como espaço contraditório, eles ainda mantêm, em suas ações e relações, vínculos com o autoritarismo, clientelismo, racismo e machismo, que marcam nossa sociedade. Com as influências recentes do transformismo no conceito de participação e da democracia de mercado, não é possível negar a interiorização que os diferentes temas das políticas sociais possuem no Brasil com a presença dos conselhos.

Com relação aos dados que foram apresentados, claramente evidenciamos sua importância, principalmente no que se refere à dimensão da participação, entretanto, além dos dados quantitativos, consideramos como outro ponto importante a realização de um mapeamento da qualidade dessa participação, de como ela realmente está ocorrendo, e se as decisões tomadas por esses colegiados conseguem interferir no processo de gestão pública, pois, apesar das estatísticas demonstrarem dados importantes, eles, muitas vezes, não refletem a realidade como um todo. Não podemos pensar a participação de forma isolada e sim de forma articulada com o processo de gestão, principalmente pelo fato de a luta de classes estar posta e movimentar-se material e ideologicamente no conjunto das relações sociais, implicando também no campo da participação e das políticas sociais.

Entretanto, destacamos que esse tema pode ser melhor analisado e aprofundado futuramente a partir de outras pesquisas que podem questionar de que forma esse tamanho da participação pode exercer influência nos processos decisórios que englobam a gestão pública, como também se, nesse contexto, a moral egoísta da política social pode sobrepor-se à ordem social-democrata e assim influenciar os processos decisórios do planejamento, financiamento e a operacionalização das políticas públicas.

## Referências

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.

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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm). Acesso em: 11 abr. 2020.

BRASIL. Estatísticas Eleitorais. **Tribunal Superior Eleitoral**. 2020. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>. Acesso em: 8 jan. 2022.

BRASIL. Eleições 2020: 58.208 vagas de vereadores estarão em disputa neste domingo (15). **Tribunal Superior Eleitoral**. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Novembro/eleicoes-2020-58-208-vagas-de-vereadores-estarao-em-disputa-neste-domingo-15>. Acesso em: 10 jan. 2021.

BURGAYA, Josep. O enfraquecimento da noção de cidadania: rumo a uma democracia liberal. *In*. PEREIRA, Potyara A. P. (org.). **Ascensão da nova direita e o colapso da soberania política: transfigurações da política social**. 1. ed., São Paulo: Cortez: Politiza, 2020. p. 37-67.

BUVINICH, Danitza Passamai Rojas. O mapeamento da institucionalização dos conselhos gestores de políticas públicas nos municípios brasileiros. *In*: **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 1, p.55-82, jan./fev. 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/JqLjzbKnXfgcn9mKFrD9Pst/?lang=pt>. Acesso em: 11 jan. 2022.

GRAMSCI, Antônio. O Risorgimento: notas sobre a história da Itália. *In*: GRAMSCI, Antônio. **Cadernos do cárcere**. Tradução de Luiz Sergio Henriques. 1. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017. v. 5.

Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/399856291/Antonio-Gramsci-Cadernos-do-carcere-vol-V-pdf>. Acesso em: 20 jan. 2022.

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: 29 dez. 2021.

LARA, Ricardo; MARANHÃO, César Henrique. Fundamentos do trabalho, questão social e Serviço Social. *In*: LOURENÇO, Edivânia Ângela de Souza; SILVA, Maria Liduina de Oliveira (org.). **Trabalho, questão social e Serviço Social: a autofagia do capital**. São Paulo: Cortez, 2019.

LAVALLE, Adrian Gurza; GUICHENEY, Hellen; VELLO, Grisotto Bruno. Conselhos e regime de normatização: padrões decisórios em municípios de grande porte. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 36, n. 106 /2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/SVX4FMc7h9ybsHjSYsbRwVC/?lang=pt>. Acesso em: 24 ago. 2021.

MACHADO, Cristiane Ferrari Canez; KRUGER, Tânia Regina. O sentido da participação para o assistente social representante do gestor nos Conselhos de Assistência Social. **Revista Serviço Social em Revista**, Londrina, v. 21, n. 2, p. 463-482, jan./jun. 2019. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/ssrevista/article/view/34417>. Acesso em: 17 jul. 2021.

MATOS, Thais, Perfil médio do vereador eleito no Brasil é homem, branco, casado, com ensino médio completo e 44 anos. **G1**. Publicado em 18/11/2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2020/eleicao-em-numeros/noticia/2020/11/18/perfil-medio-do-vereador-eleito-no-brasil-e-homem-branco-casado-com-ensino-medio-completo-e-44-anos.ghtml>. Acesso em: 8 jan. 2022.

OFFE, Claus. Critérios de racionalidade e problemas funcionais da ação político-administrativa. *In*: OFFE, Claus. **Problemas estruturais do Estado Capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OLIVO, Luiz Carlos Cancellier de. **As organizações sociais e o novo espaço público**. Florianópolis: FEPESE/Editorial Studium, 2005.

OSÓRIO, Jaime. Sobre o Estado, o poder político e o estado dependente. **Temporalis**, Brasília (DF), ano 17, n. 34, jul./dez. 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/temporalis/issue/view/798>. Acesso em: 22 nov. 2021.

OSÓRIO, Jaime. **O Estado no centro da mundialização: a sociedade civil e o tema do poder**. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2019.

PAIVA, Beatriz Augusto de; ROCHA, Mirella; CARRARO, Dilceane. Participação popular e assistência social na América Latina: teses, contextos e dilemas. *In*: STUCHI, Carolina Gabas; PAULA, Renato Francisco dos Santos; PAZ, Rosângela Dias Oliveira (org.). **Assistência Social e filantropia: cenários contemporâneos: inclui a lei 12.435 de 2011 que altera a LOAS/**. São Paulo: Veras Editora, 2012. p. 271-288. (Coleção coletâneas).

PEREIRA, Camila Potyara. Nova direita, corporocracia e política social. *In*: PEREIRA, Potyara Amazoneida (org.). **Ascensão da nova direita e o colapso da soberania política: transfigurações da política social**. 1. ed. São Paulo: Cortez: Politiza, 2020. p. 119-138.

PEREIRA, Potyara Amazoneida. Restruturação perversa dos fundamentos éticos da política social: do ethos solidiário a moral egoísta. *In*: PEREIRA, Potyara Amazoneida (org.). **Ascensão da nova direita e o colapso da soberania política: transfigurações da política social**. 1. ed. – São Paulo: Cortez: Politiza, 2020

SILVA, Vini Rabassa da; MEDEIROS, Mara Rosange Acosta de. Desafios e possibilidades para o controle social de políticas públicas no atual contexto de retrocesso dos direitos sociais. **Revista Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 19, n. 1, p. 1-12, jan./jun. 2020. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/view/36745>. Acesso em: 3 jun. 2021.

TCE/RS. Pesquisa sobre as gestões municipais. Levantamento sobre os Conselhos Municipais. *In: Diagnóstico dos Conselhos Sociais nos Municípios Gaúchos*. Porto Alegre, 2021. Disponível em: <https://cloud.tce.rs.gov.br/s/gj47xLBCBR6eqyi>. Acesso em: 10 out. 2021.

---

**Contribuições das autoras:**

**Cristiane Ferrari Canez Machado:** Elaboração da pesquisa, elaboração conjunta do texto e avaliação final do artigo.

**Tânia Regina Krüger:** Elaboração da pesquisa, elaboração conjunta do texto e avaliação final do artigo.

---