

# Estrutura Institucional e Arquitetura Participativa em setores de políticas públicas I

**Carla Giani Martelli**  
**Celene Tonella**  
**Rony Coelho**

## Resumo

O objetivo deste artigo é sistematizar estruturas socioestatais de dez setores de políticas públicas. Utilizamos o conceito de capacidade estatal para falar da autonomia do Estado para fixar políticas e sua capacidade para implementá-las, o que depende de arranjos técnico-administrativos e arranjos políticos relacionais. Para medi-los, foram criados o Índice de Estrutura Institucional (IEI) e o Índice de Arquitetura Participativa (IAP) a partir de dados das pesquisas Muncis e Estadics do IBGE de 2014. Os resultados apontam correlação positiva entre o IEI e o IAP: forte estrutura institucional e forte arquitetura participativa nas áreas da Saúde, Educação, Assistência Social e Meio Ambiente; fraca estrutura institucional e fraca arquitetura participativa para os setores de Mulheres, Cultura, Segurança Alimentar, Segurança Pública, Direitos Humanos e Esportes. Esses resultados são qualificados analisando-se a trajetória da Assistência Social, Política para Mulheres e Cultura a partir dos documentos das respectivas Conferências Nacionais.

**Palavras-chave:** Capacidades estatais. Participação. Políticas públicas. Conferências. Conselhos.

## I Introdução

Desde a Constituição de 1988, o Brasil assiste à multiplicação de experiências participativas. A partir de 2003, principalmente nos dois governos

---

I Este trabalho é vinculado ao Projeto: "Mudanças e permanências nos padrões de participação política no Brasil: análise longitudinal do envolvimento político dos brasileiros (1988-2013)", financiado pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).



**Direito autoral e licença de uso:** Este artigo está licenciado sob uma Licença Creative Commons. Com essa licença você pode compartilhar, adaptar, para qualquer fim, desde que atribua a autoria da obra, forneça um link para a licença, e indicar se foram feitas alterações.

Lula, essas experiências se intensificaram em números e, muitas delas, em termos de escala abrangendo as esferas municipais, estaduais e nacionais. Como observa Santos (2018), a agenda governamental federal foi aberta a temas que vinham sendo reivindicados pelo ativismo societal há décadas, resultando na implementação de programas e ações em áreas como: juventude, cultura, promoção da igualdade racial, políticas para as mulheres, cidades, economia solidária, segurança alimentar e nutricional, entre outras. Para todas elas foram criados ministérios ou secretarias especiais que passaram a contemplar mecanismos de participação social, como são exemplos os conselhos e as conferências nacionais. Note-se que, no período de 2003-2014, dez novos conselhos nacionais foram criados e 103 conferências foram realizadas, com destaque para a área de políticas sociais (57,2% do total de conferências realizadas). Nos ciclos conferenciais, estimou-se participação de 7 milhões de brasileiros (SANTOS, 2018, p. 428).

Este *boom* de experiências participativas veio acompanhado de um significativo avanço de pesquisas para o campo (ALMEIDA; CAYRES; TATAGIBA, 2015). Algumas agendas têm se voltado para os estudos sobre os efeitos ou resultados das experiências participativas na operacionalidade da democracia brasileira. Não à toa, fala-se em “problema da efetividade” (AVRITZER, 2011) ou em “agenda da efetividade” (GURZA LAVALLE; VOIGT; SERAFIM, 2016) com produção considerável de pesquisas que têm abordado as “estratégias de avaliação” de diversos modos e ângulos (PIRES, 2011). Também pesquisadores têm avançado na compreensão de que há uma multiplicidade de sentidos para o termo efetividade e que ampliar o leque de significados implica aumentar as lentes analíticas na avaliação da efetividade das experiências participativas para a qualidade e/ou o aprofundamento da democracia brasileira (ROMÃO; MARTELLI, 2013; ALMEIDA, 2017; ZORZAL; CARLOS, 2017;; MARTELLI; ALMEIDA; LÜCHMANN, 2019; MARTELLI; COELHO, 2021).

Essa frente de trabalho tem aberto um diálogo profícuo com o campo de políticas públicas, assumindo novos desafios teóricos e metodológicos na busca por aferir os resultados produzidos pela inclusão de processos participativos na gestão de políticas públicas. Juntando o acumulado de estudos do campo da participação, variáveis – tais como desenho institucional,

grau de organização da sociedade civil, compromissos políticos e ideológicos dos atores envolvidos, trajetória do setor da política, coesão da comunidade política etc. – têm sido testadas para avaliar o quanto importam para que as instituições participativas tenham um papel efetivo no desempenho de um dado setor de política. Olhando pela perspectiva do Estado, estudos têm chamado atenção para o fato de que a vontade dos atores estatais, ainda que fundamental, não é suficiente para que objetivos sejam alcançados. Como enfatiza Souza (2017, p. 31), “[...] os atributos dos Estados precisam ser complementados por mecanismos que viabilizem sua ação”. Em outros termos, é preciso haver autonomia estatal para fixar políticas e capacidade para implementá-las, o que depende de arranjos técnico-administrativos e de arranjos políticos relacionais, tal como vem sendo discutido por autores que tratam das chamadas “capacidades estatais” (PIRES; GOMIDE, 2016; GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2018). Em termos gerais, essas capacidades dizem respeito à identificação de problemas, formulação de soluções, execução de ações e entrega dos resultados.

Considerando o protagonismo do Estado na intensificação de processos participativos, especialmente nos governos petistas, neste trabalho questiona-se em que medida suas capacidades garantem meios para a efetividade desses processos. O conceito de capacidades estatais parte de uma compreensão multidimensional das condições de ação do Estado, como mostraremos no próximo item. Para os fins deste artigo, importa olhar o aspecto relativo às instituições que estruturam um setor de política pública. Para tanto, objetiva-se sistematizar a estrutura institucional de dez setores, a saber, Assistência Social, Cultura, Direitos Humanos, Educação, Esportes, Meio Ambiente, Mulher, Saúde, Segurança Alimentar e Segurança Pública. O que verificaremos é a existência ou não de algumas estruturas técnico-administrativas para cada um desses setores em nível nacional e subnacional como Ministério e/ou Secretaria, Sistema e/ou Política Nacional e Estadual, Fundo Nacional e Estadual. Também verificaremos, para os dez setores, a existência ou não de conselhos e conferências em nível nacional e subnacional, buscando informações sobre o potencial para os arranjos político-relacionais do Estado.

Para possibilitar a comparação dos setores, olhando para os dois aspectos – arranjos técnico-administrativos e arranjos políticos relacionais – foram criados, respectivamente, o Índice de Estrutura Institucional (IEI) e o Índice de Arquitetura Participativa (IAP). Eles foram estabelecidos a partir de uma série de indicadores cuja principal fonte de dados foram as pesquisas Muncis e Estadics (2014) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Os resultados apontam para uma correlação positiva entre o IEI e o IAP. As áreas de políticas públicas com forte estrutura administrativa são também as de forte arquitetura participativa, como: Saúde, Educação, Assistência Social e Meio Ambiente. Já os setores de Mulheres, Cultura, Segurança Alimentar, Segurança Pública, Direitos Humanos e Esportes apresentam fraca estrutura institucional e fraca arquitetura participativa. Nenhum setor analisado apresentou correlação inversa, ou seja, a característica de forte estrutura institucional e fraca arquitetura participativa ou forte estrutura participativa e fraca estrutura institucional.

A construção dos índices permitiu não só a comparação entre os dez setores, mas, sobretudo, verificar a relação entre estrutura institucional e arquitetura participativa. Para entender essa relação não basta olhar os índices: é necessário compreender a trajetória do setor e o lugar das IPs no seu processo de institucionalização. Para tanto, trataremos uma análise mais detalhada do material produzido pelas Conferências Nacionais de três setores de políticas: Assistência Social, Cultura e Políticas para as Mulheres. A escolha desses setores se explica por possibilitarem mostrar que tanto a estrutura institucional importa para os avanços e as conquistas das áreas de políticas quanto a arquitetura participativa tem potencial para mobilizar atores socioestatais na busca por maior autonomia administrativa e financeira, visando ao desenvolvimento de um dado setor de política.

Os índices permitiram, portanto, uma abordagem relacional para a compreensão da estrutura institucional e da arquitetura participativa presentes nas diferentes áreas de políticas públicas. Embora comportem variáveis restritas, quando levamos em conta a complexidade dos processos envolvidos na institucionalização dos setores de políticas, os índices são inéditos na bibliografia: a) pela amplitude territorial e setorial que abarcam;

b) por possibilitarem a análise levando-se em consideração os distintos níveis federativos; c) por possibilitarem análises de conselhos e conferências em conjunto; e, sobretudo, d) por permitirem uma análise relacional entre variáveis da participação e variáveis de outras capacidades estatais envolvidas nas políticas públicas. Assim, oferecem uma potencialidade para avançarmos no conhecimento da multiplicidade de instituições envolvidas na produção de políticas. Dito de outro modo, as estruturas organizacionais fornecem elementos importantes para a compreensão de uma política, seja uma secretaria, um ministério ou agência. No entanto, apenas essas estruturas não são suficientes para explicar o complexo processo de produção de políticas públicas. As instituições participativas têm papel fundamental na história de cada setor.

Além desta introdução, o artigo tem mais cinco seções. Na próxima, trataremos de explicar a importância da aproximação da agenda da participação do campo de políticas públicas. Em seguida, será desenvolvido o conceito de capacidades estatais mostrando a importância para os objetivos deste trabalho. Na quarta seção, será exposta a metodologia usada para construção dos índices relativos à estrutura institucional (IEI) e à arquitetura participativa (IAP). A quinta seção tem como objetivo analisar a trajetória dos três setores mencionados, exemplares para mostrar as diversas possibilidades de correlação entre o IEI e o IAP. As conclusões serão expostas na última seção.

## **2 Participação e políticas públicas: aproximando agendas**

As últimas três décadas assistiram à aproximação do campo de estudos da participação com o de políticas públicas. Segundo Brasil (2013), as mesmas questões que fizeram com que as políticas participativas entrassem com maior força para o cenário nacional, também ajudaram a fortalecer o entendimento da importância e o papel das políticas públicas, aproximando os campos. Questões presentes na Constituição de 1988 e que foram pautadas novamente com a proposta de Reforma do Estado, na década de 1990, como necessidade de maior democratização dos processos de políticas públicas, descentralização do poder e aposta na maior autonomia e responsabilização dos entes Federativos (com destaque para o Municipal),

aproximaram o debate entre políticas públicas e participação social no Brasil pós-redemocratização.

Apesar dessa aproximação, ainda há muitas lacunas a serem preenchidas. Num balanço dos estudos sobre conselhos gestores no Brasil, por exemplo, Almeida, Cayres e Tatagiba (2015) avaliaram que, embora haja uma associação frequente entre as ideias de “participação” e “políticas públicas”, é notável a frágil teorização que tais estudos trazem sobre suas articulações e vínculos. No entanto, é certo que a Ciência Política tem ganhado importância para o campo da política pública, porque vem sendo destacada a crescente politização do processo de produção de políticas, entendidas, cada vez mais, como processos complexos, atravessados por diversas dinâmicas de poder, em constante interação com os ambientes institucionais, relacionais e cognitivos que as cercam, ambientes construídos ativamente pelos atores. Ou seja, “[...] o processo foi sendo pensado como cada vez mais político, exigindo uma análise política para a compreensão das políticas” (MARQUES, 2013, p. 44).

A análise política das políticas tem exigido uma ampliação das lentes analíticas com vistas a abarcar os vários fatores e atores que compõem a trama de uma dada política pública, uma vez compreendido que “[...] as políticas são produto de interações complexas entre diversos atores internos e externos ao Estado” (MARQUES, 2013, p. 35). Não sem razão o conceito de “subsistema de políticas” tem ocupado espaço central em diversos modelos teóricos na literatura recente, principalmente a partir dos anos 1990, junto a outros conceitos como o de “comunidades de políticas”, “redes de políticas públicas”, “redes temáticas”, que destacam o papel dos atores por meio de suas ideias, conhecimentos e interesses. O grande desafio que se coloca para o campo de política pública é explicar como os relacionamentos que se estabelecem nas comunidades e redes são formados e como são alterados ao longo do tempo, gerando mudanças nas políticas públicas.

O que tem ficado cada vez mais claro para os estudiosos do campo é que não basta observar a organização pública encarregada formalmente pela formulação, implementação ou avaliação de uma dada política. É certo que as estruturas organizacionais fornecem elementos importantes para a compreensão de uma política, seja uma secretaria, um ministério

ou uma agência. Mas também é certo que somente essas não são suficientes para explicar o complexo processo de produção de políticas públicas. Assim, também, a investigação sobre uma política apresentaria resultados incompletos quando limitada ao estudo do comportamento de atores no Poder Executivo, ou no Legislativo. O que a literatura tem revelado é a importância da análise de subunidades do sistema político, as quais têm sido chamadas de subsistemas (*policy subsystems*). Os subsistemas representam padrões de interações estabelecidos entre atores envolvidos em uma área específica de uma política pública. Esse grupo de atores – que podem ser servidores públicos, grupos de interesse, pesquisadores acadêmicos, membros do Legislativo, representantes de governos locais, entre outros – estabelece redes de relacionamento e utiliza estratégias de persuasão e barganha de forma a privilegiar seus interesses (CAPELLA; BRASIL, 2015, p. 452). A literatura tem demonstrado que a incorporação do conceito de subsistema tem ajudado a superar a visão positivista que opõe estrutura e ação, ou ainda, a visão dicotômica entre Estado e sociedade, possibilitando a análise conjunta de atores estatais e sociais, ou ainda, possibilitando estudar as dinâmicas transversais que estruturam uma dada política. E mais: o destaque para a dimensão do subsistema se dá porque a literatura tem demonstrado que a disputa sobre as interpretações, representações simbólicas e a construção dos discursos está no centro do processo de produção de políticas públicas. Assim, do ponto de vista metodológico, tomar os subsistemas como unidade de análise pode não apenas mostrar que as “ideias importam”, mas fundamentalmente explicar “como as ideias importam” (METHA, 2011 *apud* CAPELLA; BRASIL, 2015, p. 458).

Kingdon ([1984] 2003) é uma das referências que chama a atenção para a importância das ideias, ou seja, para a dimensão simbólica a interferir no processo de tomada de decisão. Parte do pressuposto de que as ideias são geradas em comunidades de política (*policy communities*), que estão nos subsistemas. Fazem parte dessas comunidades pesquisadores, assessores parlamentares, acadêmicos, funcionários públicos, analistas de grupos de interesses etc. São esses os atores fundamentais para compreender as alternativas propostas para resolução de um dado problema. Propõe pensar em “atores visíveis” e “atores invisíveis”. Os “visíveis” são aqueles que influenciam a definição da agenda e que recebem atenção da imprensa e

do público, tais como presidente da República, ministros e secretários dos ministérios; Poder Legislativo; partidos políticos, coalizão construída durante a campanha eleitoral; grupos de interesse; mídia e opinião pública. Os “atores invisíveis” influenciam a definição das alternativas formando as comunidades de políticas, nas quais as ideias são geradas e postas em circulação (CAPELLA, 2007).

Neste artigo, argumentamos que as instituições participativas – conselhos e conferências de políticas públicas, por exemplo –, têm desempenhado um papel fundamental exatamente por que têm funcionado como espaço de encontro de atores invisíveis, possibilitando o fortalecimento das “comunidades de políticas”. O trabalho de Martelli e Tonella (2018) destaca a singularidade das Conferências Nacionais por propiciarem o encontro de ideias e visões de mundo entre um grande número de atores da sociedade civil e do governo em um mesmo espaço, expressas em diretrizes e agendas de uma determinada área de política, e isso sendo feito com certa periodicidade e de forma a abranger, a depender da área de política, grande parte da federação brasileira. Mostraram que as conferências têm funcionado como espaço de encontro de diversos atores e formação de redes que se organizam para pleitear maior autonomia administrativa e financeira do setor, com vistas a cumprir com seus planos e políticas, o que tem permitido avanços no que diz respeito a um maior grau de institucionalização para alguns setores de políticas públicas, como são exemplos os setores da Saúde e da Assistência Social.

Estabelecemos, portanto, mais um viés para aproximação entre os campos de políticas públicas e da participação: as instituições participativas ganham importância na análise de políticas públicas porque ocupam os subsistemas, agregando atores estatais e sociais que, produzindo ideias, participam do complexo processo de produção de políticas. Assim também, o campo da participação, pode avançar ao emprestar, do campo de políticas públicas, seus modelos com vistas a destacar o papel dos subsistemas para produção de políticas.

Numa outra chave, os campos podem se aproximar na medida em que, como ressaltam Gomide, Pereira e Machado (2018, p. 85), o “[...] entendimento das políticas públicas, dos seus impactos e desdobramentos



só é possível a partir da análise do Estado, que permanece como um ator relevante para o desenvolvimento socioeconômico dos países”, implicando a necessidade de melhor compreensão sobre seus processos e suas dinâmicas internas. Nesse sentido, “[...] o estudo das capacidades estatais esclarece como atores, instituições e processos são mobilizados e combinados na produção das ações públicas” (GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2018, p. 85), como veremos na próxima seção.

### **3 Capacidades estatais: arranjos técnico-administrativo e político-relacional**

Articulando-se ao atual momento de avaliação da efetividade dos processos participativos, os estudos sobre as capacidades estatais têm inaugurado uma nova agenda de pesquisas sobre a temática no Brasil, atentando para a relevância dos arranjos institucionais para a gestão das políticas públicas, ou seja, procuram destacar a importância de dotar o Estado de capacidades para que alcance seus objetivos (SANTOS, 2018; SOUZA, 2016). Esses estudos partem da concepção de que o sucesso das políticas depende de vários fatores, sendo o fortalecimento da sociedade civil em fóruns de participação institucionalizada um deles. Defendem que é necessário criar capacidades estatais para que as políticas alcancem seus objetivos, qualificando os resultados produzidos pelos processos de participação societal. Ou seja, chamam atenção para os fatores de natureza institucional que afetam o desempenho das políticas públicas.

Diversos autores observam que o conceito de capacidades estatais tem uma longa história nas Ciências Sociais (CINGOLANI, 2013; GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2018; AGUIAR; LIMA, 2019). Multidimensional, ele tem sido definido de forma diferente por diversos autores, de acordo com os seus propósitos analíticos e suas tradições teóricas<sup>2</sup>. Pires e Gomide (2016) identificam, pelo menos, duas gerações de

---

2 Para uma revisão do debate internacional sobre o conceito de capacidades estatais, indicamos o texto de Cingolani (2013). No Brasil, duas excelentes revisões indicam os usos do conceito. Gomide, Pereira e Machado (2018) traçam sua origem e as variações recentes no seu uso bem como discutem formas de operacionalizá-lo. De forma mais sistemática, Aguiar e Lima (2019) discorrem sobre as definições, dimensões e formas de mensuração dessas capacidades, apresentando as principais contribuições das produções nacional e internacional.

análise. A primeira, dedicada aos processos históricos de construção do Estado, guiou-se pela perspectiva de criação e manutenção da ordem em um determinado território, o que, por sua vez, exigiria um conjunto de medidas para a proteção da soberania, como administrar um aparato coercitivo, arrecadar tributos e administrar um sistema de justiça. A segunda, procura refletir sobre as capacidades que os Estados possuem (ou não) para atingir os objetivos que pretendem por meio de suas políticas, como a provisão de bens e serviços públicos. Nesse caso, a referência é para um nível mais concreto (ou micro) em relação ao anterior, que procura ver o “Estado em ação”. Ou seja, o conceito aqui diz respeito às capacidades estatais de identificação de problemas, formulação de soluções, execução de ações e entrega dos resultados. A produção de políticas envolveria, portanto, atores, instrumentos e processos que, coordenados, capacitam o Estado para a produção de políticas públicas. Para os autores, “[...] apesar das diferenças de escopo e do nível de abstração entre essas duas gerações, a literatura sobre as capacidades do Estado pode ser amplamente caracterizada por uma preocupação com as habilidades e competências do Estado de estabelecer seus objetivos e realizá-los” (PIRES; GOMIDE, 2016, p. 123-124).

Para nossos propósitos, uma contribuição importante é a realizada por Gomide e Pires (2014) que, propondo uma discussão sobre a avaliação das políticas públicas dos governos Lula e Dilma, lançam luz sobre a relação entre Estado, democracia e desenvolvimento em nosso país. Os autores sugerem uma revisão das definições tradicionais de capacidade do Estado de forma a incorporar a dimensão político-relacional e distingui-la da dimensão técnico-administrativa. Observam que os estudos clássicos que tentaram explicar o sucesso dos Estados desenvolvimentistas do século passado atribuíram grande importância à dimensão burocrática, no sentido weberiano, priorizando a profissionalização de quadros governamentais, sua autonomia e os instrumentos de planejamento e coordenação. Esses estudos vinculam essa dimensão à noção de autonomia estatal, investigando suas relações (SKOCPOL, 1985; EVANS, 1995). Subjaz a noção de que o Estado dever ser dotado de autonomia para fixar suas políticas e mecanismos capazes de implementá-las. No entanto, para o estudo contemporâneo do Estado, especialmente nos casos de países sob o regime democrático, os autores ressaltam a importância de se olhar para

a inclusão de múltiplos atores, os processos de diálogo entre Estado e sociedade, e a criação de consensos mínimos sobre questões de política. Isto porque, “[...] tais capacidades de caráter relacional estariam associadas com a legitimidade da ação do Estado, mobilização social e acomodação de interesses conflitantes, elementos que não eram centrais nas experiências dos Estados desenvolvimentistas autoritários” (PIRES; GOMIDE, 2016, p. 126). Assim, propõem “uma calibração conceitual” que compatibilize as tradicionais abordagens com a nova dimensão dedicada a capturar as capacidades derivadas da inclusão e das interações entre os múltiplos atores nos processos de políticas públicas, fundamental para capturar as transformações e potencialidades produzidas pelas reformas democráticas – como no caso brasileiro pós-1988. Em contexto democrático, portanto, as capacidades do Estado devem ser compreendidas a partir destes dois componentes: *i*) o técnico-administrativo, que contempla as competências dos agentes do Estado para levar a efeito suas políticas, produzindo ações coordenadas e orientadas para a produção de resultados. São elementos dessa dimensão: recursos humanos, financeiros e tecnológicos adequados e disponíveis; instrumentos de coordenação intra e intergovernamentais e estratégias de monitoramento e avaliação das ações (GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2018, p. 92); *ii*) e o político-relacional, que se refere às habilidades da burocracia do Executivo em expandir os canais de interlocução, negociação com os diversos atores sociais, processando conflitos e prevenindo a captura por interesses específicos. Seus elementos são: mecanismos de interação das burocracias do Executivo com atores do sistema político-representativo; canais institucionalizados de participação da sociedade nos processos decisórios e articulação com os órgãos de controle interno e externo (GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2018, p. 92).

Sob essa perspectiva “bidimensional”, a noção de capacidades estatais passou a ser permeada por redes e interações entre múltiplos atores, localizados, inclusive, na sociedade civil, como ressaltam Gomide, Pereira e Machado (2018, p. 100). Essa concepção, que se esclareça, fundamentalmente, não é exclusiva nem original dos autores supracitados; na verdade, é inspirada em e condiz com outras encontradas na literatura internacional, como em Michel Mann (1984), Evans (1995), Edigheji (2010), Heller (2011). Para Mann (1984 *apud* CINGOLANI, 2013, p. 11), por

exemplo: “[...] *state capacity is understood as the existence of infrastructural power: the ability of the state to penetrate society and realize its objectives*”. Na influente visão do autor, o poder infraestrutural se refere à competência institucional do Estado de penetrar no território e de implementar suas decisões de forma discricionária, isto é, de uma forma que indivíduos e grupos obedeçam voluntariamente aos comandos do poder público. Com efeito, segundo Soifer e vom Hau (2008 *apud* SOUZA, 2016, p. 51), as proposições de Mann “[...] possibilitam o entendimento que tal poder [infraestrutural] seria o mesmo que capacidades estatais”. O poder e a legitimidade do Estado contemporâneo para governar e implementar suas políticas adviriam, sobretudo, dessa capacidade de ele interagir com os cidadãos e de prover os serviços sociais básicos. Nesse mesmo sentido, conforme Edigheji (2010), é imprescindível que as “capacidades de caráter relacional” devam ser levadas em consideração nos estudos sob os Estados contemporâneos democráticos. Elas estão associadas à inclusão de múltiplos atores e processos de diálogo entre Estado, através de suas agências, e a sociedade bem como à mobilização social e acomodação de interesses conflitantes no jogo democrático. Assim, as capacidades relacionais visam à criação de consensos mínimos sobre questões políticas e compatibilização de interesses diversos em torno de plataformas comuns.

Pesquisas nacionais têm mostrado a existência de causalidades importantes entre as capacidades estatais, incorporadas às suas duas dimensões, e o desempenho das políticas. Por exemplo, a maior interação das burocracias estatais com os agentes políticos, a incorporação de canais participativos e a exposição dos programas à fiscalização criaram oportunidades, debates e negociações que geraram elementos para revisão e inovação de processos durante a implementação das políticas – o que não aconteceu nos casos em que essas condições estavam ausentes. Estudando oito planos, programas ou projetos federais criados (reformulados ou expandidos) no período entre 2003 e 2013, Pires e Gomide (2016, p. 141) chegaram às seguintes conclusões: a combinação de organizações profissionalizadas com mecanismos efetivos de coordenação intra e intergovernamentais elevam as capacidades técnico-administrativas, acarretando melhores resultados, em termos de eficácia; a interação dos agentes estatais com os agentes políticos, bem como a existência e o funcionamento de canais para a participação

dos agentes da sociedade civil nos processos das políticas trazem oportunidade para a revisão de objetivos e a introdução de inovações.

Souza (2016) aponta a necessidade de revisão do entendimento de capacidades estatais como atributos de uma estrutura que podem ser gerados ou instalados. Propõe falar em recursos que podem ser mobilizados a depender da necessidade, ou seja, “[...] capacidades são recursos para a ação estatal que podem ser mobilizados tanto no Estado como na sociedade, podendo estar disponíveis em certos momentos e posteriormente indisponíveis” (SOUZA, 2016, p. 16). No trabalho que desenvolveu, buscava identificar os recursos mobilizados pelo Estado para a promoção da participação social, visto que, “[...] se um órgão estatal institui uma forma de envolver a sociedade no processo decisório ou no acompanhamento de certa política pública, é plausível esperar que se organize para possibilitar o funcionamento de tal processo” (SOUZA, 2016, p. 13). Esse é também o argumento de Santos (2018) quando diz que, se nos últimos anos os processos participativos foram convocados pelo Estado, caberia a ele garantir meios para que a participação produza efeitos em termos de qualificação das políticas e transparência governamental. Nesse sentido, o sucesso de uma dada política dependeria do desenvolvimento de capacidades estatais relacionadas à institucionalização dos procedimentos, à integração entre os entes federados e à participação dos atores societais.

Partindo desse enquadramento teórico, buscamos compreender as capacidades estatais a partir de dois eixos, os quais, em maior ou menor medida, correspondem às duas dimensões acima delineadas, respectivamente: o Índice de Estrutura Institucional (IEI) e o Índice de Arquitetura Participativa (IAP). O primeiro eixo refere-se ao grau de institucionalização de um dado setor e sua capacidade de coordenação interinstitucional. Como será visto na próxima seção, contabiliza a existência (ou não) de órgãos responsáveis pela elaboração e execução de uma dada política situados no Poder Executivo, nas esferas federal (ministérios, secretarias), municipal, estadual e distrital (secretarias exclusivas). Está relacionado à dimensão “técnico-administrativa” das capacidades estatais, a qual acrescentamos dois aspectos: antiguidade e capilaridade. Ou seja, consideramos que não apenas a existência, mas a longevidade e extensão das instituições

devem ser registradas. Isso por que, conforme Romão (2016), a institucionalidade de um setor pode ser pensada a partir de dois indicadores, sua antiguidade no aparelho de Estado e sua extensão, considerando o papel dos entes federados nas tarefas de gestão da política. O primeiro aspecto verifica em que medida as políticas no referido setor são de “Estado”, perdurando nos diferentes governos. O segundo refere-se à extensão ou capilaridade do setor de políticas no território nacional, ou seja, à divisão de responsabilidades sobre a política entre seus entes federados. Assim, um setor de política que se constitua em um “sistema” de políticas, como o Sistema Único de Saúde (SUS) ou o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), em que União, Estados e Municípios compartilham as tarefas de gestão da política – inclusive com repasses de recursos entre si, com fundos de financiamento específicos para este fim – é mais institucionalizado que outros setores em que isso não ocorre ou ocorre de forma fraca ou inicial.

Assim, para a construção do Índice de Estrutura Institucional (IEI) foram considerados indicadores que mostram a autonomia administrativa e financeira do setor no nível federal e nos estados e municípios, a existência de um plano ou de uma política específica para o setor, bem como a idade das instituições. A hipótese é de que, quando uma área elabora sua política, constitui um sistema e/ou possui fundo próprio, maior é seu grau de institucionalização, pois tem metas, objetivos, diretrizes e, sobretudo, recursos para realizá-los, com menor dependência de outros fatores, por exemplo, vontade política. Assim também pressupomos que, quanto mais intersetorial for a política, mais dificuldade terá de realizar sua agenda, pois demandará o envolvimento e comprometimento de vários setores do poder público, dificultando arranjos e consensos. Por isso, verificamos a existência de secretarias exclusivas e fundos próprios – como *proxy* de independência e autonomia com relação a outras pastas e agendas.

Um segundo eixo diz respeito ao grau de institucionalização da participação, este relacionado à dimensão político-relacional das capacidades estatais. Foi mensurado pela existência de conselhos e conferências nos três níveis da federação, através da construção de um Índice de Arquitetura Participativa (IAP). Seguindo a lógica anterior, também aqui foi registrada

a idade de cada instituição participativa a fim de perceber sua antiguidade no setor.

Ao fim e ao cabo, o objetivo é verificar se há correlação entre a estrutura institucional e a arquitetura da participação, de modo que, quanto mais alto for o grau de institucionalização, maior será a possibilidade de se ter uma estrutura participativa perene e consolidada. Ao mesmo tempo, questiona-se em que medida a existência de instituições participativas ajudam a fortalecer órgãos de governo (ministérios, secretarias) responsáveis pelo setor.

Além da construção dos índices que permitem a comparação de dez setores de políticas públicas no que diz respeito ao grau de institucionalização e à arquitetura participativa, este artigo traz informações selecionadas dos documentos das conferências nacionais para três distintos setores com o objetivo de compreender melhor o importante papel que dessas instituições participativas na autonomia e no fortalecimento dessas áreas. A importância de se olhar para os documentos das conferências é perceber que, nesses fóruns, que reúnem diversos atores relevantes, circulam ideias, visões de mundo e propostas que assumem importância para pautar as agendas da política.

Na próxima seção, falaremos da construção dos IAP e IEI para, depois, a partir desses enquadramentos, analisarmos os setores da Assistência Social, Cultura e Políticas para as Mulheres.

## **4 A construção do IAP e do IEI**

Esta seção apresenta os procedimentos metodológicos adotados na construção dos seguintes indicadores: o Índice da arquitetura da participação (IAP) e o Índice da estrutura institucional (IEI).

A construção de índices e indicadores é um artifício que vem sendo utilizado no campo de estudos da participação, especialmente com o fortalecimento das discussões sobre efetividade (PIRES, 2011; CARLOS; SILVA; ALMEIDA, 2018) e na medida em que têm chamado a atenção algumas fontes de dados contendo informações sobre as IPs como os Censos Suas, os Censos Sus e também as pesquisas de informações básicas

municipais e estaduais do IBGE, as Munits e Estadics. Índices e seus indicadores condensam, em um único valor mensurável, os atributos de um determinado fenômeno. Para Jannuzzi (2002), se bem empregados, eles auxiliam a compreender e melhor interpretar empiricamente a realidade social, contribuindo para orientar de forma mais competente a análise, formulação e implementação de políticas públicas e sociais.

O procedimento adotado consiste na construção dos Índices e na verificação de possíveis correlações entre eles por meio de uma análise descritiva recorrendo-se a tabelas e representação gráfica. Para o IAP, foram considerados oito indicadores como o ano da primeira conferência nacional realizada, a quantidade de conferências nacionais, estaduais e municipais, a quantidade de conselhos estaduais e municipais bem como a existência de conselho nacional. Eles podem ser conferidos no Quadro 1, onde seus códigos identificadores estão indicados entre parênteses. Esses dados vieram principalmente das Munits e das Estadics realizadas no ano de 2014, bem como de documentos produzidos pelas conferências nacionais e de informações coletadas nos sites oficiais das respectivas áreas.



**Quadro 1 – Eixos e respectivos indicadores**

<b>Variáveis</b>	<b>Indicadores</b>
<b>Arquitetura participativa</b>	Ano de realização da 1ª Conferência Nacional (IAP_1)
Quantidade de Conferências Nacionais realizadas (IAP_2)	
Existência de Conselho Nacional (IAP_3)	
Ano de criação do Conselho Nacional (IAP_4)	
Quantidade de Conferências Estaduais realizadas (2010-14) (IAP_5)	
Quantidade de conselhos Estaduais existentes (IAP_6)	
Quantidade de Conferências Municipais realizadas (2010-2014) (IAP_7)	
Quantidade Conselhos Municipais existentes (IAP_8)	
	Existência de Ministério próprio (IEI_1)
	Ano de criação do Ministério (IEI_2)
	Existência de Secretaria Nacional própria (IEI_3)
	Ano de criação da Secretaria Nacional (IEI_4)
<b>Nacional</b>	Existência de Sistema Nacional (IEI_5)
	Ano de criação do Sistema (IEI_6)
	Existência de Plano Nacional/Política Nacional (IEI_7)
<b>Estrutura institucional</b>	Ano de criação do Plano/Política (IEI_8)
	Existência de Fundo Nacional (IEI_9)
	Ano de criação do Fundo (IEI_10)
	Quantidade de Secretarias Estaduais exclusivas (IEI_11)
	Quantidade de Planos Estaduais/Políticas Estaduais (IEI_12)
<b>Subnacional</b>	Quantidade Fundos Estaduais (IEI_13)
	Quantidade Secretarias municipais exclusivas (IEI_14)
	Quantidade Planos Municipais (IEI_15)
	Quantidade Fundos Municipais (IEI_16)

Fonte: Elaborado pelos autores (2021).

Quanto à construção do IEI, foram utilizados 16 indicadores subdivididos em duas categorias: nacional e subnacional. No plano nacional, encontram-se dez deles, dentre os quais: existência de ministério próprio, existência de secretaria nacional própria, existência de sistema nacional, existência de plano ou política nacional e existência de fundo. As estruturas foram acompanhadas pelos respectivos anos de criação, os quais também receberam um valor, constituindo-se parte do referido índice. Como fontes de coleta de dados, utilizaram-se leis, decretos e/ou portarias, e informações obtidas nos sites oficiais das respectivas áreas bem como nas resoluções das suas conferências nacionais.

No plano subnacional, tanto no estadual quanto no municipal, foram considerados como elementos constitutivos do índice a quantidade de secretarias exclusivas, a quantidade de planos e a quantidade de fundos existentes. As fontes principais foram as *Munics* e as *Estadics* dos anos de 2013 e 2014.

Tanto para o IAP quanto para o IEI, foram atribuídos valores entre 0 e 1. Nas ocasiões em que simplesmente foram verificadas a existência ou não de determinada estrutura – como nos indicadores IAP\_3, IEI\_1, IEI\_2, IEI\_5 nas Tabelas 1 e 2, apresentadas a seguir –, as notas atribuídas foram: Sim = 1; Não = 0. Isso com exceção do indicador existência de secretaria nacional (IEI\_3) em que o máximo foi de 0,75, cujo valor se deve à necessidade de diferenciar o peso dessas estruturas em relação aos Ministérios.

Nas ocorrências em que foram identificadas quantidades, operou-se a normalização dos valores, transformando as unidades numéricas em uma escala variante entre 0 e 1, onde 1 corresponde ao maior valor (ou ao seu parâmetro) e os valores inferiores foram estabelecidos de forma proporcional a esse. Tomem-se, como exemplo, dois casos da Tabela 1, os IAP\_6 e IAP\_7. No primeiro, para o IAP\_6, a Assistência Social recebeu o valor 1, pois todas as unidades federativas (UFs) possuíam conselhos nessa área no ano de referência da pesquisa do IBGE. Já o Esportes recebeu o valor 0,57, pois somente 18 UFs possuíam esse tipo de conselho. Nesse caso, tanto o valor máximo quanto seu parâmetro coincidem: 27. Entenda-se, o parâmetro é o valor máximo que pode ser atingido por um indicador, no exemplo, 27 para as UFs e, em relação aos municípios, esse valor seria

de 5.570. No segundo caso, nenhuma área recebeu nota 1, pois nenhuma realizou conferências na totalidade dos municípios. Não obstante, a Assistência Social recebeu o maior valor (0,90) para o IAP\_7; ao passo que Esportes recebeu nota 0 (zero), com o arredondamento para duas casas decimais (o valor real foi de 0,00114...); já para a Segurança Alimentar foi atribuída 0,07, e assim sucessivamente.

Procedimento similar foi adotado para os indicadores representados por anos como “o ano de realização da primeira conferência nacional” (IAP\_1) ou “ano de criação do Conselho Nacional” (IAP\_4). Para esses casos, operou-se com a transformação do ano de referência em quantidade de anos, tomando como parâmetro inicial 1988 e como ano de recorte 2014. Ou seja, o valor máximo em quantidade de anos foi de 26. Por esse critério de antiguidade, todos os anos anteriores a 1988, incluindo-o, receberam nota 1. Serve de amostra o IEI\_2 (Tabela 2). Receberam valor 1 a Cultura, Educação, Meio Ambiente e Saúde, cujos Ministérios foram criados, respectivamente, em 1985, 1930, 1985 e 1953. De um modo ou de outro, todas essas podem ser consideradas estruturas relativamente antigas, especialmente tendo em vista que a Constituição Federal inaugurou uma nova fase da história política brasileira, sendo esse um fator importante na análise das políticas públicas segundo Romão (2016). Já Esportes, Direitos Humanos e Assistência Social receberam os respectivos valores 0,73, 0,65 e 0,42 uma vez que seus ministérios foram criados na sequência 1995, 1997 e 2003. Nota zero (0) foi atribuída às áreas que não possuíam ministérios até 2014 (Mulheres, Segurança Alimentar e Segurança Pública).

Seguindo tais procedimentos, valores foram atribuídos para cada um dos indicadores, conforme se verifica na sequência de Tabelas 1, 2 e 3.

**Tabela 1 – Valores dos indicadores – Arquitetura Participativa**

Áreas	Ano de realização da 1ª Conf. Nacional	IAP_1	Qt. de Conf. Nacionais realizadas	IAP_2	Conselhos Nacionais	IAP_3	Ano de criação	IAP_4	Qt. de Conf. Estaduais (2010-14)	IAP_5	Qt. de conselhos Estaduais	IAP_6	Qt. de Conf. Municipais realizadas (2010-2014)	IAP_7	Qt. Cons. Municipais	IAP_8
Assistência Social	1995	0,65	9	0,57	Sim	I	1993	0,74	25	0,91	27	I	5.039	0,90	5.202	0,93
Cultura	2006	0,10	3	0,14	Sim	I	1938	I	15	0,45	27	I	1.561	0,24	2.152	0,35
Direitos Humanos	1996	0,60	12	0,79	Sim	I	1964	I	12	0,32	22	0,76	456	0,02	323	0,00
Educação	1988	I	2	0,07	Sim	I	1931	I	21	0,73	27	I	2.800	0,47	4.874	0,87
Esportes	2004	0,20	3	0,14	Sim	I	2002	0,26	7	0,09	18	0,57	334	0	1.161	0,16
Meio Ambiente	2003	0,25	4	0,21	Sim	I	1981	I	15	0,45	27	I	1.739	0,27	3.785	0,66
Mulheres	2004	0,20	4	0,21	Sim	I	1985	I	23	0,82	6	0	985	0,13	977	0,12
Saúde	1941	I	15	I	Sim	I	1937	I	22	0,77	27	I	3.719	0,65	5.556	1,00
Segurança Alimentar	1994	0,70	5	0,29	Sim	I	2007	0	15	0,45	27	I	682	0,07	1.629	0,25
Segurança Pública	2008	0	I	0	Sim	I	1989	0,95	5	0	17	0,52	328	0	691	0,07

Fonte: Elaborada pelos autores (2021).

**Tabela 2 – Valores dos indicadores – Estrutura institucional nacional**

Áreas	Ministério	IEI_1	Ano de criação	IEI_2	Secretaria própria	IEI_3	Ano de criação	IEI_4	Sistema Nacional	IEI_5	Ano de criação	IEI_6	Plano Nacional	IEI_7	Ano de criação	IEI_8	Fundo Nacional	IEI_9	Ano de criação	IEI_10
Assistência Social	Sim	I	2003	0,42	Não	0	-	0	Sim	I	2003	0,42	Sim	I	2004	0,38	Sim	I	1993	0,81
Cultura	Sim	I	1985	I	Não	0	-	0	Sim	I	2012	0,08	Sim	I	2012	0,08	0	0	0	0
Direitos Humanos	Sim	I	1997	0,65	Sim	0,75	2003	0,42	Sim	I	2009	0,19	Sim	I	1996	0,69	Não	0	-	0
Educação	Sim	I	1930	I	Não	0	-	0	Não	0	-	0	Sim	I	1996	0,69	Sim	I	1969	I
Esportes	Sim	I	1995	0,73	Não	0	-	0	Não	0	-	0	Sim	I	2004	0,38	Não	0	-	0
Meio Ambiente	Sim	I	1985	I	Não	0	-	0	Sim	I	1981	I	Sim	I	1981	I	Sim	I	1989	0,96
Mulheres	Não	0	-	0	Sim	0,75	2003	0,42	Não	0	-	0	Sim	I	2003	0,42	Não	0	-	0
Saúde	Sim	I	1953	I	Sim	0,75	1974	I	Sim	I	1988	I	Sim	I	1990	0,92	Sim	I	1969	I
Segurança Alimentar	Não	0	-	0	Sim	0,75	2006	0,31	Sim	I	2006	0,31	Sim	I	2012	0,08	Não	0	-	0
Segurança Pública	Não	0	-	0	Sim	0,75	1997	0,65	Não	0	-	0	Não	0	-	0	Sim	I	2000	0,54

Fonte: Elaborada pelos autores (2021).

**Tabela 3 – Valores dos indicadores – Estrutura institucional subnacional**

Áreas	Qt. Secretarias Estaduais exclusivas	IEI_11	Qt. de Planos/Pol. Estaduais	IEI_12	Qt. Fundos Estaduais	IEI_13	Qt. Secretarias Municipais Exclusivas	IEI_14	Qt. Planos Municipais	IEI_15	Qt. Fundos Municipais	IEI_16
Assistência Social	9	0,31	13	0,42	27	1	4.197	0,75	5.239	0,94	5.537	0,99
Cultura	22	0,81	3	0	25	0,93	1.074	0,18	469	0,076	1.112	0,20
Direitos Humanos	3	0,08	7	0,17	22	0,81	157	0,01	48	0	57	0,01
Educação	20	0,73	15	0,5	27	1	3.299	0,59	2.429	0,43	5.570	1
Esportes 2016	6	0,19	13	0,42	15	0,56	641	0,10	253	0,04	448	0,08
Mero Ambiente	18	0,65	23	0,83	24	0,89	1.511	0,26	2.387	0,42	2.387	0,43
Mulheres	12	0,42	7	0,17	1	0,04	168	0,02	251	0,037	72	0,01
Saúde	27	1	27	1	27	1	5.032	0,90	5.432	0,98	5.562	1
Segurança Alimentar	1	0	8	0,21	0	0	78	0	466	0,076	0	0
Segurança Pública	23	0,85	19	0,67	19	0,70	283	0,04	252	0,037	292	0,05

Fonte: Elaborada pelos autores (2021).

Após calcular o valor de cada indicador, calculou-se a média para cada área. Assim, ficou estabelecido um IAP e um IEI para cada uma das dez áreas de políticas analisadas.

**Tabela 4 – Médias dos IAP e IEI, por área**

Áreas	Média IAP	Média IEI
Assistência Social	0,84	0,65
Cultura	0,54	0,40
Direitos Humanos	0,56	0,42
Educação	0,77	0,62
Esportes	0,30	0,28
Meio Ambiente	0,61	0,72
Mulheres	0,44	0,21
Saúde	0,93	0,97
Segurança Alimentar	0,47	0,23
Segurança Pública	0,32	0,33
Média	0,58	0,48

Fonte: Elaborada pelos autores (2021).

A média geral para o IAP foi de 0,58 e para o IEI foi de 0,48, como se verifica na Tabela 4. A área da Saúde, conforme era esperado, liderou o *ranking* em ambos os índices com 0,93 para o IAP e 0,97 para o IEI. Para o IAP, em segundo lugar vem a Assistência Social (0,84) seguida da Educação (0,77) e do Meio ambiente (0,61). Essas áreas também obtiveram pontuação acima da média no IEI, respectivamente: 0,65, 0,62, 0,72. Ou seja, essas quatro áreas ficaram acima da média em ambos os índices. Foram classificadas, portanto, como com forte arquitetura participativa e forte estrutura institucional. Elas estão representadas na parte superior direita do gráfico a seguir.



**Gráfico I – Arquitetura da participação e estrutura institucional**

*Fonte: Elaborado pelos autores (2021).*

Observa-se que, na parte inferior esquerda, encontram-se as demais áreas: Cultura, Direitos Humanos, Segurança Alimentar, Mulheres, Segurança Pública e Esportes. Representam áreas com fraca estrutura participativa e fraca estrutura institucional por estarem todas abaixo da média de ambos os índices.

Nenhuma área se enquadrou na parte superior esquerda classificada como com forte arquitetura participativa e fraca estrutura institucional ou, ainda, com forte arquitetura participativa e fraca estrutura institucional. Obviamente, a divisão aqui sugerida não é tão rígida. Por exemplo, os setores de Cultura, Direitos Humanos e Meio Ambiente estão em áreas de transição do gráfico, por assim dizer, muito mais em regiões medianas do que em pontos que sugerem maior consolidação, como a Saúde, ou desestruturação, como Esportes e Segurança Pública. De toda a forma, verifica-se certa correlação entre a estrutura institucional e a arquitetura da participação, conforme os índices aqui estabelecidos. A análise da trajetória dos setores auxilia a compreender melhor essa correlação.



## 5 Assistência Social, Cultura e Políticas para as Mulheres: a participação institucionalizada importa?

Para esta seção, recorreremos aos documentos produzidos por várias edições das conferências nacionais das respectivas áreas de política: nove de *Assistência Social*, três de *Cultura* e quatro de *Política para as Mulheres*. Os documentos ajudam a informar sobre a trajetória de cada setor e a melhor compreender a relação entre a estrutura institucional e os espaços de participação.<sup>3</sup>

Como observado por Martelli e Tonella (2018), cada edição conferencista de uma dada área de política produz um tipo específico de registro, dificultando o trabalho do pesquisador. Ora encontram-se decretos, editais, anais ou relatórios finais, programação da conferência, regulamento interno, caderno de propostas, ora apenas alguns dos documentos com peças gráficas, boletins, *releases*, *newsletters*, vídeos, banco de imagens etc. Avelino e Goulin (2018) observam que não há um repositório oficial unificado para as informações sobre conferências nacionais, assim como não há um padrão nacional estabelecido para que cada órgão setorial mantenha o seu. Para os autores, as mudanças organizacionais, por alteração das estruturas institucionais ou das pessoas que as integram “[...] são lamentáveis catalisadores dessa perda de informação e revelam a fragilidade das estratégias de registro dos processos participativos” (AVELINO; GOULIN, 2018, p. 11). Apesar dos entraves, o material das conferências é uma fonte privilegiada para ajudar a compreender a trajetória de um setor, suas bandeiras e demandas, sua capacidade de mobilização, os atores que nele transitam etc. Nos próximos itens, traremos dados sobre as áreas de assistência social, cultura e política para mulheres com vistas a compreender alguns fatores que influenciaram a relação que se estabeleceu entre estrutura institucional e arquitetura participativa.

---

3 Foram consultados os Anais publicados em <https://www.gov.br/>; <https://www.spm.gov.br/>; <https://www.mds.gov.br/>. Como as consultas foram feitas muitas vezes, não há referência da data de acesso.

## 5.1 Assistência Social: forte IAP e forte IEI

O setor da Assistência Social é o que mais se aproxima do ponto ótimo, expresso na ideia de que, quanto mais robusta for a estrutura institucional de um setor, tanto maiores as chances de se fazerem valer as deliberações que saem dos Conselhos e das Conferências. Os documentos produzidos pelas Conferências Nacionais iluminam os pontos de transformação da área que, em seu passado, estava focada em ações beneméritas e de assistencialismo, transformando-se para o entendimento da política pública voltada para sujeitos de direitos. São marcos legais a Constituição Federal de 1988 e a Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993, a Lei Orgânica de Assistência Social (OAS) (BRASIL, 1993), que regulamentou o art. 203 da Constituição definindo a assistência social como direito do cidadão e dever do Estado. Assim, a universalização dos acessos e a responsabilidade estatal ficaram estabelecidas. Regulamentaram-se os critérios de inclusão e definição de quais cidadãos precisam e fazem parte desta demanda de serviços próprios da assistência social. Com a LOAS, criou-se o Conselho Nacional de Assistência (CNAS) em 1993. Em 1995, aconteceu a I Conferência Nacional de Assistência Social; desde então, foram realizadas 11 conferências nacionais.

A LOAS previu que o desenho da política ocorreria por meio da planificação, e a primeira estruturação ocorreu em 1998, com a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), cuja base é a descentralização político-administrativa, pressupondo um comando único em cada esfera de governo, vinculado ao órgão de coordenação da assistência social em âmbito nacional. Por meio de princípios e de diretrizes, a política norteia a implementação da política de Assistência Social, transforma em ação direta os objetivos da Constituição Federal de 1988 e da LOAS e “[...] expressa exatamente a materialidade do conteúdo da Assistência Social como um pilar do Sistema de Proteção Social Brasileiro no Âmbito da Seguridade Social” (BRASIL, 2005, p. 11). Estavam lançadas as bases para a forte estruturação do setor de Assistência Social.

A política ganhou maior ossatura a partir de 2003, com a criação de um ministério próprio, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Um outro marco extremamente importante foi a criação

de um Sistema Único de Assistência Social (SUAS), em 2004, em consonância com os objetivos de descentralização e respeitando os desenhos constituintes do pacto federativo: compartilhamento de responsabilidades, autonomia de Estados e municípios, somados ao estímulo à participação popular. Os grandes eixos da política, matricialidade familiar e territorialização ganharam maturidade. A fase de maior institucionalização da assistência ocorreu a partir da VIII Conferência, em 2011, quando foram implementados os eixos estruturantes do setor. O que se aponta como passo seguinte é o aprofundamento e a disseminação dos eixos por todo o território nacional. Essa conferência preconizou a implantação e implementação de Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e de Centros Especializados da Assistência Social (CREAS) itinerantes e serviços com equipes volantes, com a participação efetiva dos usuários, de acordo com a especificidade regional e étnico-cultural, de forma a aproximar a população da rede socioassistencial para atendimento às populações e comunidades tradicionais, rurais e áreas de fronteiras, garantindo equipes técnicas exclusivas para tal.

A consolidação dos marcos legais ocorreu com a Norma Operacional Básica da Assistência Social (NOB/SUAS) de 2012, que reforçou as diretrizes anteriores na direção do planejamento e pactuação de metas e de resultados. A NOB aponta as competências dos Conselhos Municipais; entre elas, está a de definir critérios de partilha e de transferência de recursos dos municípios para entidades e organizações. Os recursos ficam condicionados à análise dos conselhos, o que contribuiu para alavancar sua presença em 98% dos municípios brasileiros. Assim, os municípios ganharam maior autonomia na aplicação de recursos e foi incluída a dimensão territorial, ao exigir a organização da Vigilância Social (BRASIL, 2014). Segundo os dados do Censo Suas de 2013, em âmbito municipal, existem de 245.239 trabalhadores atuantes na área da assistência social. Foram contabilizados os profissionais das áreas públicas de ofertas de serviços socioassistenciais. As entidades privadas prestadoras de serviços contabilizavam 294.055 (VILAS BOAS *et al.*, 2015).

A oferta de direitos socioassistenciais materializada em projetos, programas e serviços demandou uma gestão do trabalho profissionalizada no

sentido da qualificação daqueles que atuam na linha de frente da política nos níveis subnacionais (COLIN, 2013). A estrutura técnica-administrativa que tem sido desenvolvida nos estados e nos municípios, em consonância com os objetivos de descentralização da LOAS, mostra um setor bastante consolidado por todo o território nacional. O balanço atual é que todos os estados contam com Secretarias de Assistência Social (ou equivalente) e 80% dos municípios dispõem de secretarias exclusivas, 8.240 Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e 2.521 Centros Especializados da Assistência Social (CREAS), conforme indica o Censo Suas (2016). São muitos trabalhadores e entidades atuantes no setor que se tornam atores importantes nos espaços participativos.

A capacidade estatal em implementar ampla e robusta estrutura em praticamente todo o território nacional soma-se à construção, ao longo do tempo, de uma comunidade de políticas focada em construir a identidade em torno dos “sujeitos de direito” e em universalizar direitos sociais. Os documentos marcam a busca pela regulamentação dos marcos legais da política, pela definição dos órgãos responsáveis pelo financiamento, fontes de recursos e incentivo à participação social. Percebe-se a pressão feita por vários atores para maior institucionalização do setor. Aliás, nesse momento sobressai a heterogeneidade no perfil dos participantes: tradicionais entidades filantrópicas como a LBA e Cáritas, entidades de perfil de representação social mais ampla como ABONG, CUT e Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua e entidades de classe dos trabalhadores da assistência social. Em destaque o Conselho Federal da Assistência Social que aponta o início do protagonismo da universidade na estruturação do campo da política de assistência, estando presente na condução do Conselho de Assistência, nas palestras de abertura das conferências e no Conselho Federal de Serviço Social, entre outros espaços.

Nas IV (2003), V (2005), VI (2007) e VII (2009) Conferências, temas como centralidade na família, política de transferência de renda e consolidação do Sistema Único da Assistência Social (SUAS) foram ganhando protagonismo na luta de vários atores nos eixos das conferências. O período foi marcado pelo tenso relacionamento com as entidades filantrópicas, em particular no interior do CNAS, que resistiam à perda de privilégios

pautados na prática assistencialista. Ademais, a representação plural aparece como fundamental para a mudança de paradigma na assistência. As necessárias transformações na política foram conduzidas por uma maioria de membros do Conselho vinculados à sociedade civil na primeira fase e, posteriormente, assumidas também pela burocracia estatal. As vagas destinadas à sociedade civil registraram o aumento das chamadas entidades congregativas: Federações, Associações de Representação Nacional etc., envolvendo entidades de perfil filantrópico como Federação Nacional dos Empregados em Instituições Beneficentes, Religiosas e Filantrópicas, mas também de representações mais plurais como as centrais sindicais, a Confederação Nacional de Associação de Moradores (CONAM), o Fórum Nacional de População de Rua, entre outras. Na conferência de 2015, surgiram iniciativas de criação de fóruns de usuários. A representação plural, com a incorporação de diferentes atores ao longo do processo conferencista, aparece como fundamental para a mudança de paradigma do assistencialismo para uma política de direitos. Esse entendimento permitiu consensos mínimos em torno das pautas, o que contribuiu para alavancar a estruturação do setor.

A trajetória da área de Assistência Social permite perceber o papel que assumem os Conselhos e as Conferências para a estruturação do setor e ilumina a importância das comunidades de política, fortemente compostas por funcionários de carreira, na formação de consensos em torno das premissas e valores a orientarem suas políticas. A trajetória mostra, também, como se deu a construção do arcabouço legal e da estrutura institucional, expressos no IEI, e sua relação com o IAP.

## 5.2 Cultura: fragilidade institucional

O segundo setor analisado, Cultura, apresenta estrutura institucional (0,40) e arquitetura participativa (0,54), abaixo da média, com alguma vantagem para a arquitetura participativa. Chamamos atenção para essa pequena vantagem da participação sobre a institucionalidade, compreensível por meio da história do setor contada pelos documentos das suas três conferências nacionais.

A existência de ministério próprio, o Ministério da Cultura (MinC), data de 1985. Mas foi no governo Lula que o setor ganhou maior notoriedade, como mostram os documentos das três Conferências Nacionais que somente aconteceram nesse governo, em 2005, 2010 e 2013. O setor avançou com a instituição do Conselho Nacional da Cultura que organizou, no ano que foi instituído (2005), a I Conferência Nacional da Cultura. O tema da Conferência foi “Estado e Sociedade Civil: construindo políticas públicas de Cultura”. A capacidade estatal se materializa em dotar a gestão da política cultural de marcos legais demandados na forma de Plano Nacional, Sistema Nacional de Cultura, com fundo próprio para financiamento da área. O padrão segue o mesmo de políticas mais exitosas e de forte estrutura institucional, como Saúde e Assistência Social.

Trata-se de um setor com grande potencial de mobilização na medida em que contempla diversos aspectos da nossa população, não apenas no sentido cultural, mas também territorial, étnico, social, comportamental etc. Não por acaso, o número total de participantes dessas conferências partiu de 63 mil (I), passando para 228 mil (II) e chegando a mais de 450 mil (III). Também houve um aumento no número de delegados (1.276, 1.400 e 1.745), respectivamente nas três edições. Falando em termos de municípios envolvidos, tem-se 1.197, 3.216 e 2.991, respectivamente. Na primeira conferência, havia 19 estados e o DF envolvidos, mas as duas últimas já contaram com a participação das 27 unidades da federação.

Apesar da pluralidade de atores e da ampla mobilização da sociedade em torno do tema da cultura, não se observa a formação de uma comunidade de política sólida, comprometida com a causa da cultura ao longo do tempo, como notamos na área de assistência social. Assim, mesmo com a mudança de conjuntura política que gerou alta expectativa na I Conferência, a II ocorreu apenas cinco anos depois, em 2010, quando foi formatado o Plano Nacional de Cultura embasado na ideia da cultura como direito de cidadania e como potencial para o desenvolvimento econômico. Em dezembro de 2010, foi aprovada a Lei nº 12.343, de 02 de dezembro de 2010, que instituiu o Plano Nacional de Cultura (PNC) e criou o Sistema Nacional de Informação e Indicadores Culturais (BRASIL, 2010a). O Plano, que compõe o Sistema, se apresenta como

um instrumento de gestão compartilhada que abrange os entes federados e a sociedade civil. Sua implementação foi encaminhada por meio de assinatura do Acordo de Cooperação Federativa – ato bilateral formalizado entre Governo Federal, Estados e Municípios – prevendo que os estados, os municípios e o Distrito Federal estruturassem seus próprios sistemas de cultura, compostos por: órgão gestor, conselho de política cultural, conferência de cultura, comissão intergestora, plano de cultura, sistema de financiamento da cultura, sistema de informações e indicadores culturais e programa de formação na área da cultura. Ao MinC coube a coordenação e o acompanhamento da implantação dos sistemas em todos os municípios e estados brasileiros, além do Distrito Federal.

As conferências tiveram importante papel na relação com o Legislativo. Como informam os Anais, foram encaminhadas 16 demandas saídas da I Conferência e 27 diretrizes, da II Conferência, ao Poder Legislativo, de acordo com o Anais da II Conferência de Cultura (BRASIL, 2010b, p. 23). Como resposta do legislativo às demandas dos diferentes atores culturais, tanto gestores como das organizações da sociedade civil, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 71/2012, que acrescentou o art. 216-A à Constituição Federal para instituir o Sistema Nacional de Cultura. O parágrafo terceiro do referido artigo prevê a criação de uma lei federal que “[...] disporá sobre a regulamentação do Sistema Nacional de Cultura, bem como de sua articulação com os demais sistemas nacionais ou políticas setoriais de governo” (BRASIL, 1988). A III Conferência (2013) apresenta tema que aponta a continuidade do desenho tratado no evento anterior: “Uma Política de Estado para a Cultura: desafios do Sistema Nacional de Cultura”. Em destaque, aparecem as propostas priorizadas como a formação de Projeto de Lei para transformar o programa “Cultura Viva” em política de Estado; construção de novo marco legal que repassasse recursos para as organizações da sociedade civil; planos setoriais nos estados e municípios; Sistema de Financiamento Público, com a criação do Fundo Nacional de Cultura; critérios de distribuição de recursos; garantia de pelo menos 10% dos recursos do Fundo Social do Pré-Sal destinados à Cultura, entre outros. O financiamento público, os marcos legais definidos e a presença de infraestrutura em todo o território nacional marcam a formatação da política pública. . O Plano Nacional de Cultura foi instituído pela Lei

12.343, de 2010. A Lei prevê que o Sistema Nacional de Cultura deva ser criado por lei específica (artigo 3º, inciso XII, parágrafo 1º), mas não foi consolidado até a elaboração do presente artigo e, na Câmara Federal, encontram-se em tramitação quatro projetos de lei sobre a matéria.<sup>4</sup> Isto faz com que o índice de institucionalidade do setor apareça como mediano, pressionado muito mais por demandas oriundas da arquitetura participativa do que por instalação de uma robusta estrutura institucional. Nesse sentido, verifica-se um setor frágil, muito dependente de vontade política, percebida pela ausência da conferência prevista para 2017 e pela desmobilização dos Conselhos em vários municípios e estados. A situação se agrava com a Medida Provisória nº 870, publicada em 1º de janeiro de 2019, que extingue o Ministério da Cultura, ficando suas atribuições incorporadas ao recém-criado Ministério da Cidadania, que absorveu também a estrutura do Ministério do Esporte e do Ministério do Desenvolvimento Social. Convém, ainda, ressaltar que não só o IEI está ameaçado de ficar ainda mais baixo mas também o IAP, com o Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, que extingue vários conselhos e colegiados.

### 5.3 Política para as mulheres: a participação pressionando a estruturação do setor por todo o território nacional

Algumas áreas sociais assumiram especial importância a partir do primeiro governo Lula, por exemplo: Segurança Alimentar e Nutricional, Promoção da Igualdade Racial e Política para as Mulheres. Aparecem no Plano Plurianual da União (PPA 2004-2007) e são estruturadas como novas políticas. No caso das Mulheres, em 2003, foi criada a Secretaria de Política para as Mulheres com a missão de erradicar todas as formas de desigualdade que atingem as mulheres, as quais são partes constitutivas de populações ditas “vulneráveis”, conforme Oliveira (2013). O setor alcançou marcos legais importantes, passando de uma política de governo para uma política de Estado. A Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006) pode ser usada como símbolo de uma luta na história do Brasil que ganhou visibilidade e expressão jurídica, para além dos governos em exercício.

---

4 Cf. <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2010/lei-12343-2-dezembro-2010-609611-norma-pl.html> Acesso em 16/12/2021.



As três primeiras Conferências Nacionais (2004, 2007, 2011) foram fundamentais para sensibilizar e mobilizar atores e instituições com relação à histórica problemática das mulheres no Brasil, e para a necessidade de estruturação do setor, com recursos orçamentários próprios e definidos numa política nacional. A IV Conferência (2016) foi um espaço importante para uma discussão mais pragmática dos passos necessários para a estruturação de um Sistema Nacional de Políticas para as Mulheres. O desafio principal permanece sendo traçar estratégias para que as políticas públicas de igualdade para as mulheres sejam efetivas nas 27 Unidades da Federação e nos 5.570 municípios do Brasil. Uma das metas definidas na última conferência seria incorporar a agenda da igualdade de gênero e raça no plano plurianual (PPA).

Em termos de potencial de mobilização, houve uma crescente participação de representantes de governos e de entidades da sociedade civil nas conferências. Com relação aos atores governamentais, houve um crescente envolvimento de vários Ministérios e Secretarias, reforçando a transversalidade da perspectiva de gênero nas políticas. Tanto é assim que o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (2013-2015), fruto da III Conferência, foi assumido em parceria por todos os Ministérios membros do Comitê de Monitoramento do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres e acordado com a Casa Civil, conforme Decreto nº 7.959, de 13 de março de 2013 (BRASIL, 2013)<sup>5</sup>. O grande avanço da gestão foi a sua articulação com o Plano Plurianual 2013-2015. Dessa articulação, elaborada em parceria com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão resultou a construção da Agenda Transversal que reúne o conjunto de compromissos do governo para garantir direitos públicos aos diversos grupos sociais vulneráveis, visando à redução das desigualdades. Com a incorporação da estratégia da transversalidade da perspectiva de gênero nas políticas públicas, instala-se um Comitê de Gênero em cada órgão ou ministério. Houve um aumento desses Comitês: em 2014 eles totalizavam 15, quando em 2010 eram apenas seis. Com relação aos atores da sociedade civil, presença marcante nas conferências é da Marcha das Mulheres,

---

5 O Decreto n. 7.959 de 2013 foi revogado no Governo Bolsonaro pelo Decreto n. 10.086 de 2019. Cf. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/decreto/d7959.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d7959.htm) Acesso em 16/12/2021.

da CUT, do Instituto Feminista para a Democracia. No entanto, não se pode dizer que seja um setor com consolidada “comunidade de políticas”, a produzir consensos e encaminhamentos para a continuidade dos avanços da área.

Assim, tem-se um setor ainda bastante frágil que não conseguiu formar um sistema nacional nem conta com transferências periódicas de recursos. Além disso, está inscrito em áreas transversais de políticas, o que ajuda a complicar a estabilidade de medidas e políticas na temática de gênero, já que tal setor fica à mercê da vontade política de muitos gabinetes e na dependência de muitas articulações no jogo da política. Um exemplo dessa dependência vem com a extinção da Secretaria de Política para as Mulheres, em 2015, e a criação do Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos, em 2016. No atual governo, criou-se o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, coroando um período de retrocessos no que se refere a políticas para as mulheres.

Mas é importante notar que, no período em análise para este artigo, apesar dos dois índices estarem abaixo da média, o IAP (0,44) é superior ao IEI (0,21), mostrando que, numa dada conjuntura política, a arquitetura participativa foi bastante estimulada havendo uma redefinição das áreas de interesse dos atores da sociedade civil no Brasil e novos incentivos da política de Estado, como a criação da Secretaria de Políticas para as Mulheres. Apesar da criação das novas secretarias, verificou-se pouco desempenho dessa frente ao próprio governo federal, o que teria contribuído para estimular ainda mais a participação dos atores da sociedade civil nas conferências nacionais com vistas a reforçar a agenda política da secretaria frente ao governo federal e ao Congresso Nacional (AVRITZER, 2012). Mas a razoável intensidade participativa não foi acompanhada pela criação de instituições e recursos que garantiriam à área maior autonomia, sobretudo financeira, fragilizando-a e abrindo espaço para retrocessos, como os que temos assistido na atual conjuntura política.

## 5.4 O nível subnacional nos três setores

A presença/ausência de potencial de participação no nível dos estados e municípios por meio de conferências e conselhos aponta a capilaridade, a

agilidade de implementação, o potencial de inclusão de grupos subalternos e a capacidade de resiliência de cada uma das políticas. Em momentos de refluxo, são elementos-chave para a garantia de continuidade de conquistas sociais.

No nível subnacional, conforme Tabela 1, foram realizadas 25 conferências estaduais de assistência, 23 de políticas para mulheres e 15 de cultura. E, em nível municipal, ocorreram 5.039 conferências de assistência, 1.561 de cultura e apenas 985 de mulheres. O quantitativo de conselhos municipais corresponde, respectivamente, a 5.202 para a assistência, 2.152 para cultura e 977 para a política de mulheres. Os números confirmam os elementos de descentralização e gestão participativa potencializados no caso da assistência social, assim como demonstram que o elemento-chave para se entender a arquitetura da participação, presente em praticamente todo o território nacional no caso da assistência social, está vinculado à tipologia dos conselhos: a) *conselhos de políticas públicas obrigatórios por lei*: estão previstos na legislação nacional e a sua existência é condição para a transferência de recursos públicos. Estão nessa categoria os da Assistência Social, da Saúde e dos Direitos da Criança e do Adolescente; b) *conselhos temáticos*: têm como característica principal a não vinculação imediata a um sistema ou legislação nacional e sua existência ocorre a partir de iniciativa municipal ou estadual, como no caso da política para mulheres, esportes, cultura, transporte, entre outros.

Os números corroboram a divisão por quadrante desenhada no Gráfico 1. A política de assistência teve ganhos substantivos em seu espraiamento pelo território nacional. Justifica a IAP de 0,84 da assistência, 0,54 da cultura e 0,44 da política para mulheres.

Os dados reunidos na Tabela 3 referentes à estrutura institucional subnacional para os estados e municípios, que incluem secretarias exclusivas, existência de planos e fundos para estados e municípios, reforçam a tese da maior robustez e disseminação em praticamente todo o território nacional das estruturas institucionais bem como a definição de repasses de recursos públicos no cotidiano de cada política de assistência social, em destaque a existência de 4.197 secretarias exclusivas municipais e 5.239 planos municipais. Reforça esse argumento, até porque é obrigatório por lei, o fato

de as 27 unidades da federação possuírem fundo próprio, o que garante maior autonomia ao setor, independentemente de outras variáveis, como vontade política.

A Cultura aparece com 22 secretarias exclusivas estaduais, o que representa um imenso ganho no enraizamento da prática cultural como política pública. O modelo de secretarias no estilo “esportes, cultura e lazer” foi parcialmente superado. Nos municípios, o número passou para 1.074. Não é pouco significativo à medida que, em 2018, apenas 317 municípios tinham mais de 100 mil habitantes, o que significa reconhecer que os pequenos municípios passaram a criar as secretarias exclusivas. Foram elaborados 1.112 planos municipais de cultura. Os dados apontam para um processo que estava em curso de disseminação da estrutura da política de cultura.

No caso das mulheres, é preciso resgatar as estruturas que remontam à década de 1980, como as delegacias de mulheres e, na sequência, a existência de casa abrigo em muitos municípios. No momento de elaboração deste artigo, a Política para Mulheres aparece com 12 secretarias exclusivas estaduais e 168 municipais. A maior institucionalidade espreada pelos estados e municípios certamente vem contribuindo para a construção de uma política voltada para as mulheres em diversas dimensões, já que se trata de política transversal, envolvendo saúde, segurança, assistência social, entre outras.

Como se pode observar, ter órgão próprio articulador potencializa a capacidade estatal em nível subnacional. Mas o momento atual aponta para um período nebuloso com relação ao futuro das políticas de mulheres e de cultura, com ações que podem contribuir para deixar ainda mais baixos o IEI e o IAP, já que são setores ainda muito colados aos humores e determinações dos governos em exercício.

## **6 Considerações finais**

Este estudo buscou sistematizar dados sobre a institucionalidade de dez setores de políticas, justificando-se por meio do conceito de capacidades estatais. Compreendendo capacidades estatais a partir de uma visão multidimensional, o objetivo foi tão somente colocar luz no aparato

institucional dos setores de políticas públicas, destacando, portanto, a dimensão dos recursos institucionais, deixando para outras pesquisas a abordagem das outras dimensões que compõem as capacidades estatais.

É importante ressaltar que, ao falar de recursos institucionais, estamos diferenciando as instituições que ditam as regras de funcionamento administrativo e financeiro – Ministérios, Secretárias, Fundo próprio, Política própria etc. – das *instituições participativas* que têm potencial para funcionarem como espaço de interlocução e negociação entre atores estatais e sociais (Conselhos e Conferências). Por isso, ainda que estejamos quantificando *instituições* nos dois casos, importa destacar, da estrutura técnica e administrativa, aquela que foi criada com o propósito de expandir os canais de interlocução e de negociação entre atores estatais e atores sociais, lembrando que aqui somente se pretende quantificá-las, sem entrar no mérito do funcionamento ou da *efetividade* das instituições.

A análise permitiu mostrar a forte correlação entre o IEI e o IAP no setor de Assistência Social, área que foi inscrita na Constituição de 1988, junto à Saúde e à Previdência, nos termos da Seguridade Social, e que vem testemunhando importante mobilização da sua “comunidade de política” muito antes do *boom* participativo dos anos petistas. A robusta estrutura institucional que o setor foi conquistando foi sendo incrementada pelos canais de participação (Conselhos e Conferências), impulsionados por mecanismos fortes de indução federal, com repasses condicionados de recursos.

Este caso se diferencia das outras duas áreas aqui analisadas, Cultura e Política para as Mulheres. Para essas, a Constituição não previu obrigatoriedade por parte do Estado com relação à administração e ao financiamento dos setores, o que fragiliza a conquista de instituições próprias e autônomas. Com relação ao IAP maior do que o IEI em ambos os casos (com maior vantagem para a Política de Mulheres), ressalta-se a disposição dos governos petistas para abertura de agenda e estímulo à participação desses setores, bem como o histórico de mobilização dos atores.

Além dos setores de Assistência Social, Política para as Mulheres e Cultura, este trabalho comparou o IEI e o IAP de outros sete setores com o objetivo de mostrar que tanto a estrutura institucional importa para os

avanços e conquistas das áreas de políticas como a arquitetura participativa tem potencial para mobilizar atores socioestatais na busca por maior autonomia administrativa e financeira visando ao desenvolvimento de um dado setor de política.

A correlação entre os referidos índices, que foram criados para este trabalho, mostrou que uma forte arquitetura participativa está associada a uma forte estrutura institucional, e o mesmo ocorre para fraca arquitetura participativa e forte arquitetura institucional. Então, não apenas os incrementos nas capacidades político-relacional e técnico-administrativas das políticas públicas tenderam a ocorrer juntos no tempo, geralmente os primeiros antecedendo os segundos, mas, também, as duas dimensões adquiriram o mesmo grau de robustez nas diferentes áreas. Desde a Carta Constitucional de 1988 o Estado brasileiro, em alguns períodos mais do que em outros, vem aprimorando sua dimensão político-relacional, ampliando mecanismos de interação das burocracias do Executivo com atores do sistema político-representativo, construindo canais institucionalizados de participação da sociedade nos processos decisórios e promovendo articulação com os órgãos de controle interno e externo. Alguns setores, mais do que outros, têm testemunhado avanços importantes com a existência e o funcionamento de canais para a participação dos agentes da sociedade civil nos processos das políticas públicas, com a possibilidade de revisão de objetivos e introdução de inovações na política pública, contribuindo para seu desenvolvimento.

O balanço realizado neste artigo busca iluminar as potencialidades das articulações Estado-sociedade na direção da construção das diferentes políticas públicas, chamando atenção para os avanços já conquistados e para o perigo de retrocessos diante da alteração do ambiente político que tende a enfraquecer os canais institucionalizados de participação, comprometendo a dimensão político-relacional do Estado brasileiro, com consequências para os arranjos técnico-administrativos.

## Referências

AGUIAR, R. B. de; LIMA, L. L. Capacidade estatal: definições, dimensões e mensuração. **Bib**, São Paulo, n. 89, p. 1-28, ago. 2019.

ALMEIDA, C.; CAYRES, D. C.; TATAGIBA, L. Balanço dos estudos sobre Conselhos de Política Públicas na última década. **Lua Nova**, São Paulo, v. 94, p. 255-294, 2015.

ALMEIDA, D. C. R. Os desafios da efetividade e o estatuto jurídico da participação: a Política Nacional de Participação Social. **Sociedade e Estado**, v. 32, n. 3, p. 649-680, 2017.

AVELINO, D. P.; GOULIN, L. V. **Base de dados sobre conferências nacionais e um ensaio de análise lexical por contexto**. Brasília: Ipea, mar. 2018. (Texto Para Discussão).

AVRITZER, L. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: PIRES, R. R. (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011. v. 7. p. 14-370.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8742compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742compilado.htm). Acesso em: 10 set. 2020.

BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004**. Norma Operacional Básica NOB/SUAS. Brasília: PNAS, 2005.

BRASIL. **Lei nº 12.343, de 02 de dezembro de 2010a**. Institui o Plano Nacional de Cultura – PNC, cria o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais – SNIIC e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12343.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12343.htm). Acesso em: 10 set. 2020.

BRASIL. **Anais da II Conferência de Cultura**. Brasília: Ministério da Cultura, 2010b.

BRASIL. **Decreto nº 7.959, de 13 de março de 2013**. Dispõe sobre o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, para o período de 2013 a 2015, altera o Decreto nº 5.390, de 8 de março de 2005, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/decreto/d7959.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d7959.htm). Acesso em: 10 set. 2020.

BRASIL. Lei 12.343, de 2 de dezembro de 2010. Institui o Plano Nacional de Cultura - PNC, cria o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais - SNIIC e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12343.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12343.htm) Acesso em 15/12/2021.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Censo SUAS 2014*: Análise dos componentes sistêmicos da Política Nacional de Assistência Social. Brasília, 2015. <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/cit-define-prioridades-e-metas-municipais-para-o-periodo-2014-2017> Acesso em 06/09/2015

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Censo SUAS 2016*: Análise dos componentes sistêmicos da Política Nacional de Assistência Social. Brasília, 2018. <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/Censo%20SUAS%202016.pdf> Acesso em 15/12/2021

BRASIL, F. G. **Instituições participativas e políticas públicas**: uma nova literatura para a agenda de pesquisa. 2013. 144 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) –Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2013.

CAPELLA, A. C. Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas. *In*: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007. p.87-122?

CAPELLA, A. C.; BRASIL, F. Análise de políticas públicas: uma revisão da literatura sobre o papel dos subsistemas, comunidades e redes. **Novos Estudos Cebrap**, n. 101, p. 57-76, mar. 2015.

CARLOS, E., SILVA, R.; ALMEIDA, C. Participação e política pública: efetividade dos conselhos de assistência social na gestão da política. **Revista de Sociologia e Política**, v. 26, n. 67, p. 67-90, 2018.

CINGOLANI, L. **The State of State Capacity**: a review of concepts, evidence and measures. (UNU-MERIT Working Paper Series, n. 31). Maastricht: United Nations University; The Netherlands: Maastricht Economic and Social Research and Training Centre on Innovation and Technology, 2013.

COLIN, D. R. A. Apresentação. *In*: COLIN, D. R. A. *et al.* **20 anos da Lei Orgânica da Assistência Social**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília: MDS, 2013. p. 8-13.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CNAS). **Conferências Nacionais da Assistência Social** – Dados sobre as Conferências e suas deliberações. [S. l.]: CNAS, 2016.

EDIGHEJI, O. **Constructing a democratic developmental state in South Africa**: potentials and challenges. Cape Town: Human Sciences Research Council, 2010.

EVANS, P. B. **Embedded Autonomy**: States and Industrial Transformation. Princeton: Princeton University Press, 1995.

GOMIDE, A. de A.; PIRES, R. R. C. Capacidades Estatais e Democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. *In*: GOMIDE, A. A.; PIRES, R. R. (ed.). **Capacidades Estatais e Democracia**: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014. p.15-28?

GOMIDE, A. de A.; PEREIRA, A. K.; MACHADO, R. A. Burocracia e capacidade estatal na pesquisa brasileira. *In*: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. de. **Burocracia e políticas públicas no Brasil**: interseções analíticas, Brasília: Ipea; Enap, 2018. p.85-104?

GURZA LAVALLE, A.; VOIGT, J.; SERAFIM, L. O que Fazem os Conselhos e Quando o Fazem? Padrões Decisórios e o Debate dos Efeitos das Instituições Participativas. **Revista Dados**, v. 59, n. 3, p. 609-650, jul./set. 2016.

HELLER, P. Towards a sociological perspective on democratization in the global south: lessons from Brazil, India and South Africa. *In*: COMPARATIVE RESEARCH WORKSHOP, february 8, Yale. **Anais...** Yale: Yale University, 2011. (paper). p. 1-35.



JANNUZZI, P. Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. **Revista de Administração Pública**, v. 36, n. 1, p. 51-72, 2002.

KINGDON, J. [1984]. **Agendas, alternatives and public policies**. 3. ed. New York: Harper Collins, 2003.

MANN, M. The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results. **European Journal of Sociology** - Archives Européennes de Sociologie/Europäisches Archiv für Soziologie, v. 25, n. 2, p. 185-213, 1984.

MARQUES, E. As políticas públicas na Ciência Política. *In*: MARQUES, E.; FARIA, C.A.P (org.). **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013. p.23-46?

MARTELLI, C. G.; ALMEIDA, C.; LÜCHMANN, L. The meanings of representation and political inclusion in the Conferences of Public Policies in Brazil. **Brazilian Political Science Review**, v. 13, n. 1, p. 1-23, 2019.

MARTELLI, C. G.; COELHO, R. Avaliar o quê? Os vários sentidos de efetividade no campo de estudos da participação. *Opinião Pública*, Campinas, vol.27, n.2, maio-agosto, p.623-649, 2021.

MARTELLI, C. G.; TONELLA, C. O papel das Conferências Nacionais no desenvolvimento de setores de políticas públicas. *In*: ENCONTRO ABCP, 11., 2018, Curitiba. **Anais...** Curitiba: ABCP, 2018. (paper) p.?

OLIVEIRA, 2013.

OLIVEIRA, Eleonora Menicucci. Dez anos de política para as mulheres: avanços e desafios. *In* SADER, Emir (org.) *Lula e Dilma: dez anos de governos pós-liberais no Brasil*. São Paulo: Boitempo, Rio de Janeiro: Flacso Brasil, 2013, p. 323 -336.

PIRES, R. R (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília, IPEA, 2011.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. A. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Rev. Sociol. Polit.**, v. 24, n. 58, p. 121-143, jun. 2016.

ROMÃO, W. How to measure effectiveness? Suggestions from a comprehensive approach on Conferences in Brazil. *In*: CONGRESS OF THE LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION, may 2016, New York. **Anais...** New York: LASA, 2016. p.?

ROMÃO, W.; MARTELLI, C. G. Estudos sobre as Instituições Participativas: o debate sobre sua efetividade. *Revista Pensamento & Realidade*. Ano XVI, v.28, n.1, 2013, p.124-143.

SANTOS, P. R. Políticas de juventude e capacidades estatais no Brasil. **Política & Sociedade**, Florianópolis, v. 17, n. 39, p. 427-464, maio/ago. 2018.

SKOCPOL, T. Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. *In*: EVANS, P. B.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (ed.). **Bringing the State Back**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985. p. 3-38.

SOIFER, H.; VOM HAU, M. Unpacking the Strength of the State: The Utility of State Infrastructural Power. **Studies in Comparative International Development**, v. 43, p. 219-230, 2008.

SOUZA, C. H. L. **Capacidades Estatais para a promoção de processos participativos**: uma análise da forma de organização de Conferências Nacionais. 2016. 194 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

SOUZA, C. Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 1, p. 27-45, jan./fev. 2017.

VILAS BOAS, P. *et al.* Perspectivas e desafios do Programa CapacitaSUAS no contexto de inovação e compromisso com a qualificação dos trabalhadores do Suas. *In*: VILAS BOAS, P. *et al.* (org.). **CapacitaSUAS**: os desafios da Educação Permanente do Suas. Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate. Brasília: Ministério de Desenvolvimento social e Combate à Fome, 2015. p. 22-45.

ZORZAL, G.; CARLOS, E. Audiências públicas do Legislativo estadual: fatores endógenos e exógenos na análise da efetividade da participação. **Revista de Sociologia e Política**, v. 25, n. 64, p. 23-46, 2017.

Recebido em 28/05/2019;  
Aceito em 24/12/2020;  
Versão final em 15/12/2021

## Institutional Structure and Participatory Architecture in public policy sectors

### **Abstract**

The aim of this article is to systematize social state structures in ten sectors of public policies. We use the concept of state capacity to mention the state's autonomy to fix policies and its capacity to implement them, what depends on technical-administrative and relational political arrangements. To measure them we built an Institutional Structure Indicator (IEI) and a Participatory Designs Indicator (IAP) from Munics and Estadics data of IBGE 2014. The results indicate a positive correlation between IEI and IAP: strong institutional structure and strong participatory designs in Health, Education, Social Assistance and Environment sectors; weak institucional structure and weak participatory designs in Women, Culture, Food Security, Human Rights and Sports sectors. To qualify these results we analyse Social Assistance, Women Policy and Culture sectors through National Conferences documents.

**Keywords:** State capacities. Participation. Public policies. Conferences. Councils.