



# FÓRUM DA REDE DE GESTÃO PÚBLICA DO PIAUÍ – REGEPI

## Inovação na Gestão Pública

# ANAIS

## VOLUME 01 ANO 2018



Embrapa



Ministério  
da Fazenda



# GESTÃO PARTICIPATIVA (Comunicação Oral)



*Embrapa*



**Ministério  
da Fazenda**



## SUMÁRIO

CONTROLE SOCIAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: Instrumento de Exercício da Cidadania . (Autor (a) Leila Leal Leite; Ernandes Soares Araújo) 4

COPRODUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA IDOSOS: reflexões críticas  
*COPRODUCTION OF PUBLIC POLICIES FOR ELDERLY: critical reflections.* (Autor (a) Cristhian Rêgo Passos) 19

DEMOCRATIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ECONOMIA SOLIDÁRIA:  
O caso do Conselho Estadual de Economia Solidária no Piauí entre os anos de 2011 e 2017 (Autor (a) Naira Luan Sousa e Silva) 34

**CAMINHOS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL NA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA (Autor (a) Naiane Nascimento Mendes; Regyna Kleyde de Holanda)**



Embrapa



Ministério  
da Fazenda





Fórum da Rede de Gestão  
Pública do Piauí - REGEPI

## CONTROLE SOCIAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: Instrumento de Exercício da Cidadania

### SOCIAL CONTROL IN THE PUBLIC ADMINISTRATION: Citizenship Exercise Tool

Leila Leal Leite<sup>1</sup>  
Ernandes Soares Araújo<sup>2</sup>

#### Resumo:

O controle social surge da premissa de que as ações administrativas devem ser acompanhadas pelos cidadãos inseridos em comunidades organizadas ou não, a fim de investigarem se suas contribuições tributárias e sociais estão sendo destinadas para os fins desejados, cabendo então à gestão pública a total transparência de seus atos. Realizou-se pesquisa bibliográfica exploratória com o objetivo de descrever os espaços de controle social, institucionalizados, de iniciativa do Ente Público destacando a relevância de cada um no processo da participação do cidadão nas questões da gestão pública. Para o efetivo exercício do controle social e mediante a correlação entre a sociedade e o estado para a formulação e execução das políticas públicas foram institucionalizados os espaços de controle social, a saber, Audiências Públicas, Conselhos Gestores de Políticas Públicas, Conferências Públicas e Ouvidorias Públicas, dentre outras. Hoje, se observa que a participação e o controle social não estão efetivados em plenitude.

**Palavras-chave:** Controle social. Cidadãos. Gestão Pública.

#### Abstract:

Social control arises from the premise that administrative actions should be examined by the citizens entered in organized communities or not, in order to investigate if their tax and social contributions are being designed for the desired purposes and then to public management the total transparency of their actions. Exploratory bibliographical search was carried out with the objective of describing the social control, institutionalized spaces, and public entity initiative highlighting the relevance of each in the process of citizen participation in matters of public administration. For the effective exercise of social control and by the correlation between the society and the State to the formulation and execution of public policies was institutionalized social control spaces, namely, public hearings, Public policy makers, public lectures and Public Ombudsman, among others. Today, noted that participation and social control are not fully enforced.

**Keywords:** Social Control. Citizens. Public Management.



Ministério  
da Fazenda



<sup>1</sup> Enfermeira e Administradora Pública. Mestre em Gestão Pública pela Universidade Federal do Piauí. Email: [leilaleal@ufpi.edu.br](mailto:leilaleal@ufpi.edu.br)

<sup>2</sup> Professor efetivo de Letras - Inglês e Letras - Espanhol na Prefeitura Municipal de Castelo do Piauí. Mestre em Gestão Pública pela Universidade Federal do Piauí. Email: [ernandesernandes@hotmail.com](mailto:ernandesernandes@hotmail.com)

## 1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal do Brasil, promulgada em 1988 é reconhecida como Carta Magna Democrática Cidadã, por assegurar em seus dispositivos, direitos aos cidadãos de reivindicar, contestar, fiscalizar, avaliar as ações dos agentes públicos no tocante as questões de interesse social. Os autores, Ângela Arruda e José Teles (2012) ressaltam que a Carta Magna foi um marco basilar para a propagação de uma cultura democrática de modo a facilitar a notabilidade, da participação efetiva dos cidadãos no controle da Administração Pública, através do acesso individual ou coletivo aos espaços institucionalizados para formulação e execução das políticas públicas.

Neste sentido, surge o controle social com a premissa de que as ações administrativas sejam acompanhadas pelos cidadãos inseridos em comunidades organizadas ou não, por ser de competência dos cidadãos, ou usuários, dos serviços públicos investigarem até que ponto as suas contribuições tributárias e sociais estão sendo destinadas para os fins desejados, cabendo então à gestão pública a total transparência de seus atos.

Segundo Alves (2013), a participação social é um mecanismo que se consolida mediante o envolvimento do cidadão nas tomadas de decisões de cunho político, social, cultural ou econômico. Assim, entende-se que, por meio desses instrumentos de participação social muitos cidadãos realizam atividades que remetem a uma gestão democrática mais atuante em relação às necessidades da sociedade. Ou seja, é pertinente dizer que, a participação da sociedade no controle da gestão pública tem sido um instrumento do exercício da cidadania amplamente discutida na área social.





Desse modo, os conceitos de controle social e de participação estão intrinsecamente relacionados, ambos configurados na maturidade política e na consciência da necessidade de cooperação entre o estado e a sociedade na busca por soluções de questões do processo social, tendo como foco o bem comum e o enfrentamento da injustiça social. Uma vez que, a sociedade tem buscado espaços para interação nas decisões dos gestores públicos, bem como, sugerido melhorias na administração pública, focadas no bem comum, vital, para a construção de uma sociedade democrática, participativa, igualitária, justa e solidária.

De acordo com Silva (2010), a participação social no exercício do poder público, acontece em razão da atuação dos cidadãos, individualmente ou através de grupos da sociedade civil, organizados e empenhados a participar e acompanhar a formulação e a execução das políticas públicas. Essa ação direta e individual ou coletiva, segundo o autor, fortalece a cidadania mediante aproximação da sociedade com o Estado. Uma vez que, ao ser constituído como um pressuposto fundamental da democracia, o controle social, passa a ser uma ferramenta importante na garantia dos direitos fundamentais a todos os cidadãos.

Segundo Coelho (2012), a participação social é fundamental no processo democrático, é uma conquista social e não uma concessão e nem exigência burocrática. Para a autora, a participação plena significa exercer o controle social, decidir, acompanhar e avaliar a organização dos serviços. Ou seja, participar, significa que a própria sociedade defina o que deve ou não ser objeto de políticas públicas e os rumos que elas devem tomar.

Em conformidade com os referidos autores sobre a finalidade da participação do cidadão nas resoluções de questões da administração pública, é importante observar que, embora a participação social ainda se apresente de forma tímida, já começa a serem percebidas diminuições das irregularidades, bem como, notáveis melhorias gerenciais na elaboração e execução de políticas públicas de forma transparente, tornando mais eficiente e eficaz as ações do poder público no emprego dos recursos e na organização dos serviços.







Nesses termos, é fundamental lembrar que, embora já se tenha um avanço, um tanto quanto expressivo quanto a participação social na administração pública brasileira, é importante saber que este processo ainda está se aperfeiçoando tendo em vista o surgimento de algumas formas de interação entre governo e cidadão ser recente. Dessa forma, o nível de participação social deve ser mensurado de acordo com a liberdade atribuída à sociedade de expressar suas ideias e a aplicação das medidas apontadas pela sociedade.

Igualmente é oportuno observar que, embora os cidadãos desejem participar ativamente das ações do poder público, ainda estão distantes do pleno exercício da cidadania no que tange ao controle da administração pública, tendo em vista, a falta do envolvimento desses, com os programas de políticas públicas, em detrimento da precariedade das formas de participação, fato que, por vezes, favorece a tomada de decisões por minorias, que nem sempre atendem os interesses públicos. Desse modo, surge então o seguinte questionamento: Quais os espaços de controle social existentes para o efetivo exercício da cidadania mediante o contexto da atual Gestão Pública?

No intuito de elucidar entendimentos sobre o referido tema de expressiva complexidade, utilizou-se a pesquisa bibliográfica exploratória para responder o respectivo questionamento. Cabe ressaltar que, são inúmeros os espaços de participação e contribuição da tecnologia para o fortalecimento do controle social, no entanto, ainda há muitos desafios para uma plena discussão deste assunto. Neste sentido, o presente artigo teve como objetivo descrever os espaços de controle social, institucionalizados, de iniciativa do Ente Público destacando a relevância de cada um no processo da participação do cidadão nas questões da gestão pública.

A compreensão de que a sociedade poderá obter a consciência crítica necessária para o exercício do controle social, justifica o referido artigo, uma vez que, buscou o entendimento de que o fortalecimento dos instrumentos de participação depende do discernimento de cada cidadão sobre a importância do seu envolvimento nas questões de políticas públicas. Enfim, como não se tem a pretensão de exaurir todo o assunto, espera-se, portanto que futuros trabalhos possam aprofundar a discussão sobre o assunto.





## 2 OS ESPAÇOS DE CONTROLE SOCIAL DE INICIATIVA DO ENTE PÚBLICO

A atuação da população brasileira no acompanhamento das ações da Administração Pública cresce de forma considerável, nos últimos anos, principalmente, em relação às políticas públicas e aos gastos que delas decorrem. Neste sentido, a participação social é absolutamente necessária, uma vez que, se trata de um complemento indispensável ao controle institucional. A medida em que, os mecanismos de participação são aperfeiçoados a própria democracia avança. Além disso, sob o ponto de vista ético, a participação social auxilia na prevenção da corrupção, ajuda a consolidar as instituições e conferir legitimidade às ações do poder público previsto na Carta Magna de 1988.

Tudo isso, começou a partir da década de 1980 com o processo de democratização no Brasil, mas precisamente, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, quando o termo controle social, passou a ter fundamental importância na deliberação de mecanismos de participação e vários canais de controle social, além de outras vias de comunicação e de iteração surgidos no país. Essa pluralidade de espaços institucionalizados para debates públicos tem facilitado um melhor diálogo entre a sociedade e o Estado.

É evidente que esses espaços públicos se utilizam da tecnologia da informação para facilitar e dinamizar o acesso da população aos entes institucionais. Contudo, percebe-se que muitos destes mecanismos de aproximação do cidadão com o poder público, ainda são poucos ou totalmente desconhecidos por grande parte da sociedade. Motivo pelo qual, medidas devem ser tomadas no sentido da conscientização do cidadão, quanto à importância da utilização desses instrumentos de participação que são fundamentais para o alcance de melhorias neste processo.

Para o efetivo exercício do controle social, é preciso que haja mudanças de cultura além do cidadão ser visto de forma plena. Os agentes públicos precisam deixar de ser passivos e a sociedade de ser vítima e passe a ser ator desse processo. No entanto, a condição de pessoas com baixa escolaridade e de pouco conhecimento de seus direitos vivendo à margem da sociedade, mostra a falta de eficiência do Estado em garantir questões básicas para o exercício da cidadania. Ao se falar em mudança de cultura não







significa que se trate só da mudança cultural por parte da sociedade, mas também, dos gestores que atuam como representantes do Estado.

Segundo Secchin (2008), há no Brasil uma expressiva busca por parte do cidadão em participar da elaboração e execução das políticas públicas. Entretanto, os meios colocados à sua disposição são escassos, razão pela qual, dificulta a efetiva participação. O autor declara, ainda que o controle dos atos da Administração Pública não deve ser visto apenas como uma forma de verificar as irregularidades na aplicação dos recursos públicos, mas, sobretudo, como uma ferramenta eficiente de avaliação e monitoramento.

Em face do exposto, pode se dizer que o marco inicial pela participação da sociedade na esfera pública aconteceu na década de 90, devido à intensificação dos problemas e das demandas sociais. Razão pela qual, a população passou a reivindicar espaços em que pudesse participar das discussões, manifestações e controle das ações e das políticas públicas. Ou seja, o envolvimento do cidadão nas questões relacionadas à administração pública beneficia não apenas a sociedade, mas também, a gestão pública por meio da correlação de responsabilidades.

Neste viés, surgiram os espaços de controle social definidos como mecanismos de participação, os quais permite o acesso de vários segmentos sociais às questões e decisões da gestão pública. Ou seja, a participação social exerce uma influência significativa na formulação e execução de políticas públicas a começar pelo envolvimento nos espaços destinados aos debates públicos, como ressaltam Pires e Vaz (2012), as correlações de participação entre a sociedade e o estado têm se constituído por meio de Audiências Públicas, Conselhos Gestores de Políticas Públicas, Conferências Públicas e Ouvidorias Públicas, dentre outras.

## 2.1 Audiências Públicas

Nos dias atuais, tem se percebido a existência de vários espaços e ferramentas de participação popular para a decisão de políticas públicas, entre eles, a Audiência Pública, um importante espaço do qual a sociedade civil deve se valer para tomar parte nas decisões do Estado. Por intermédio das audiências, o Estado oferece informações, favorece debates e presta contas à sociedade sobre ações e projetos públicos de





## Fórum da Rede de Gestão Pública do Piauí - REGEPI

significativo interesse social. Portanto, a execução de Audiências Públicas é um dever dos órgãos públicos e um direito dos cidadãos de expressar sua opinião sobre as questões levantadas e participar de debates sobre políticas públicas e as necessidades da sociedade.

A Audiência Pública é uma ferramenta de participação popular, assegurado pela Constituição Federal de 1988 e regulado por leis federais, decretos estaduais e leis orgânicas municipais. A qualquer momento, a população pode solicitar aos seus representantes a realização de Audiências Públicas para debater questões conflituosas que vivencia. Bem como, as Instituições Públicas podem expor temas e dialogar com a população sobre a formulação de uma política pública, a elaboração de um projeto de lei ou a realização de empreendimentos que podem gerar impactos à cidade, à vida da sociedade civil e ao meio ambiente.

Segundo César (2011), a audiência pública é uma ferramenta à disposição dos órgãos públicos para favorecer um diálogo com os atores sociais no intuito de encontrar alternativas para a solução de problemas que contenham interesse social relevante, devendo apresentar propostas e críticas. Ou seja, conforme o autor, a audiência pública, mostra-se como um canal democrático de manifestação de opinião, ao passo que pessoas ou representantes de associações, fundações, sindicatos e outros, aprovelem ou rejeitem o assunto.

Para Carvalho Filho (2013, p.192), “a audiência pública é a forma de participação popular, pela qual o objeto de processo administrativo, é sujeito a debate público ou pessoal, por meio de pessoas físicas ou representantes de entidades da sociedade civil”. Ou seja, conforme o autor, audiência pública deve ser um instrumento de controle social através da qual a sociedade interage com o poder público para decidir algumas questões podendo se dar de forma direta ou indireta.

Enfim, Audiência Pública é o momento em que o participante e sua comunidade demonstram seus próprios interesses expondo opiniões ou esclarecendo dúvidas junto ao poder público.

### 2.2 Conselhos Gestores de Políticas Públicas





O fortalecimento dos direitos da cidadania se deu também por meio da criação dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas a partir do processo de redemocratização da Administração Pública no Brasil nos anos 80, consolidado com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Dentre os diversos instrumentos de controle social os conselhos têm propiciado uma maior participação do cidadão nas decisões do Estado, ou seja, ampliaram o processo democrático nas decisões sobre políticas públicas com o desejo de que a política alcance seus objetivos.

A partir das diretrizes constitucionais de participação nas políticas sociais, a legislação brasileira passou a presumir a presença de inúmeros conselhos, alguns de amplitude nacional e outros de ações restritos a estados ou municípios. Por exemplo, grande parte dos programas do governo federal pressupõe uma efetiva participação dos cidadãos na execução e controle das políticas públicas, via conselhos de políticas, como no caso, da liberação de recursos a estados e municípios hoje sujeitos à instituição desses conselhos que deve ter as mínimas condições necessárias para seu bom funcionamento.

Conforme Cunha (2011) e Oliveira (2009), os Conselhos de Políticas Públicas “tem a finalidade de contribuir para o controle social e constituem colegiados com função deliberativa ou consultiva”. Desse modo, entende-se que, os conselhos de políticas públicas são os instrumentos de mudança institucional, os quais constituem uma das principais experiências de democracia participativa no Brasil contemporâneo, visto que, contribuem para o fortalecimento da relação Estado e Sociedade, além, de permitir que os cidadãos se integrem à gestão e participem do planejamento, formulação, controle e execução das políticas públicas.

### 2.3 Conferências Públicas

A Constituição Federal de 1988 também prenunciou uma importante reorganização no âmbito da execução de diversas políticas públicas, repassando suas gestões aos municípios. Assim, foram colocadas no texto constitucional diversas formas participativas de gestão e controle, como no campo da saúde, educação, assistência social, políticas urbanas e meio ambientes.







Nesse quadro de aperfeiçoamento do cenário público brasileiro, autores como Maricato (2007, p.173), mostram a importância das conferências e consequentemente de seus espaços democráticos, ao dizer que “jamais na história desse país a política urbana mereceu um debate democrático tão abrangente como vem acontecendo desde 2003, com o processo de realização das Conferências”.

Neste sentido, seguindo a mesma linha de pensamento da supracitada autora, tem se observado que, além da existência de vários espaços, surgiu outro de natureza institucional participativo, as Conferências Públicas, distinta, mas complementar, as quais acontecem em períodos regulares de quatro em quatro anos, ou a cada dois anos, momento em que reúne milhares de pessoas em todo o país. Desse modo, entende-se que, as conferências são um processo que se manifesta na esfera municipal, em que além do debate sobre política, elegem-se delegados tanto para as conferências estaduais quanto para as nacionais.

Embasados em diversos argumentos, as Conferências Públicas ocorrem no momento em que um conjunto de pessoas se reúne para discutir acerca de temas específicos. No Brasil, por exemplo, já foram debatidos vários temas de cunho social como Saúde, Educação, Juventude, Cultura, Comunicação e Assistência Social, dentre outros. Dessa forma, é importante pensar que, uma Conferência, não se esgota nela mesma, portanto, é de suma importância que os grupos interessados em participarem desses espaços, se qualifiquem quanto à mobilização, acompanhamento, fiscalização e intervenção nos encaminhamentos dados às propostas deliberadas nas conferências.

As Conferências podem ser realizadas em âmbito municipal, estadual e federal. Para Pinto (2009), este instrumento de participação reconhecido como um espaço que reúne representantes da sociedade civil e do poder público, como acontece em conselhos nacionais que reúnem também os dois segmentos, as conferências se diferenciam, uma vez que, nelas a sociedade civil passa a ter mais poder do que o estado. Para a autora, embora seja de responsabilidade do Estado a convocação e o financiamento, não depende dele o controle das conferências, tendo em vista, o direito de votar e eleger as principais demandas e elaborar o relatório final ser exclusivo dos delegados.





Conclui-se que, a representatividade das etapas municipais e estaduais ocorre mediante a integração das conferências aos sistemas de políticas públicas, sobretudo, por meio da correlação e compartilhamento de responsabilidades de tarefas entre estados, municípios e União. Dessa forma, uma das funções importante das conferências é o debate público sobre as relações federativas no contexto das políticas e o estabelecimento de pactos entre representantes do povo nos governos municipais, estaduais e o governo federal.

#### 2.4 Ouvidorias Públicas

Com o fortalecimento da democracia no Brasil, após a Constituição Federal de 1988, as intuições públicas passaram a estabelecer canais de comunicação para facilitar a circulação das informações, contribuindo assim, para o aumento da conscientização da população em relação ao exercício de seus direitos junto à administração pública. Dentre eles, a ouvidoria, que juntamente com outros canais, têm ampliado os mecanismos de controle social com a pretensão de aperfeiçoamento do regime democrático.

A comunicação pública, segundo Duarte (2007), tem como propósito atender a missão das instituições públicas de informar o público, além de criar uma relação de diálogo objetivando a promoção da prestação de serviço ao público gerido pela administração e de interesse geral da sociedade. Ou seja, o autor defende ainda, que a comunicação nas organizações públicas visa à integração do cidadão ao processo decisório que acompanha a prática política.

Com essa expectativa de melhorar a comunicação e a relação entre as organizações públicas e os cidadãos, surgiu a ouvidoria como importante estratégia de comunicação pública, por permitir que o cidadão se manifeste, se faça ouvir e busque ser atendido na sua demanda. Ou seja, a ouvidoria, como um instrumento de comunicação tem realizado um efetivo diálogo entre o gestor público e o cidadão, visto que, além de canal de comunicação, possibilita o monitoramento da qualidade dos serviços públicos. A ouvidoria também é considerada uma instância fundamental na consolidação do processo democrático por ser uma indispensável forma de participação e controle social na gestão pública.



Para Costa (2007, p. 175), a ouvidoria “é um canal de comunicação atuando como mediador no sentido de apresentar soluções efetivas que primarão sempre pelo respeito ao cidadão e a permanente qualidade dos serviços públicos”. Segundo a autora, a ouvidoria é uma instância, na qual, o cidadão apresenta suas manifestações, com a certeza de ser ouvido e atendido as suas manifestações. Ainda para a autora, as ouvidorias são especificadas “como instrumento de visibilidade do Estado, espaços democráticos de participação popular e ferramenta de gestão, pautadas nos princípios éticos e constitucionais da administração pública” (COSTA, 2007, p. 175).

Assim, surgiu a ouvidoria ativa que promove estratégias eficazes para a escuta do cidadão, não apenas recebendo as demandas por meio dos canais de acesso, mas também buscando as informações, realizando pesquisas ou atuando de forma contínua. Ou seja, a ouvidoria é um espaço que propõe a garantia do direito de todo e qualquer cidadão de se manifestar, de obter resposta e de sugerir ações no tocante a prestação de serviços realizado pelas instituições públicas de forma transparente e eficiente.

Desse modo, a função primordial de uma ouvidoria pública é promover o diálogo entre o cidadão e o Ente Público, de forma que, as manifestações advindas do exercício da cidadania acarretem em constantes melhorias no âmbito sistemático da gestão e nas ações diretas dos agentes públicos. Além disso, a ouvidoria tem como missão receber, analisar e encaminhar as reclamações, solicitações, denúncias, sugestões e elogios relacionados às políticas e a qualidade dos serviços prestados sob qualquer forma ou regulamento, visando ao aperfeiçoamento da gestão pública.

É importante perceber que, um Ente Público ao decidir pela implantação de uma ouvidoria, mostra o seu reconhecimento quanto aos princípios e benefícios desse instituto participativo e inclusivo, legitimado como um canal de comunicação entre cidadão e a gestão Pública garantindo a transparência pública e o pleno exercício da cidadania. Assim, neste ambiente a ouvidoria ativa se desenvolve promovendo estratégias eficazes para a escuta do cidadão, não apenas recebendo as manifestações por meio dos canais de acesso, mas também buscando as informações e realizando pesquisas ou atuando de forma itinerante.







No entanto, Moreira (2012) ressalva que embora as ouvidorias públicas sejam eficientes no atendimento, algumas delas não são eficazes no gerenciamento das informações coletadas, por vezes acabam perdendo a oportunidade de ajustar os processos de gestão, com o intuito de aprimorar a oferta dos serviços públicos e fortalecer a cidadania participativa, porque “quando muito, são voltadas para a solução imediata de problemas, mas quase nunca orientadas para identificar falhas sistemáticas que possam vir a induzir mudanças e gerar benefícios” (MOREIRA, 2012, p.1).

Enfim, a Ouvidoria é uma instância pública administrativa que de acordo com Cardoso (2012, p. 89) surge “como locus privilegiado de promoção da inclusão, tendo em vista que a sua atuação busca a um só tempo influir na qualidade da prestação dos serviços públicos e equalizar as relações entre cidadão e administração pública”, ou seja, a ouvidoria além de estabelecer um elo entre a gestão pública e a sociedade é um modelo de representação que promove o avanço de cidadania, um instrumento que auxilia qualquer cidadão a exercer seus direitos, por ser um canal de comunicação que liga o órgão e seu público ou sociedade.

### 3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme exposto neste artigo, a Constituição Federal de 1988 definiu a participação da sociedade civil como um elemento dos processos decisórios nas três esferas de poder, municipal, estadual e federal. Igualmente, foram institucionalizados vários mecanismos que permitem o acesso de representações de segmentos sociais à gestão pública, por entender que, a participação social pode exercer uma influência significativa na formulação e implementação de políticas públicas.

Além disso, com a nova modalidade em que a categoria central não é mais a comunidade, nem tão somente o povo, mas a sociedade, o retorno à democracia representativa e a implantação da democracia participativa tem favorecido a participação popular por meio da criação de uma pluralidade de espaços destinados à sociedade a participar de debates sobre vários interesses e projetos colocados no campo social e político.





## Fórum da Rede de Gestão Pública do Piauí - REGEPI

Nesta perspectiva, a gestão participativa prevê um Estado democrático, alicerçado nos direitos de cidadania, centrado na igualdade dos cidadãos e na soberania popular. Somente assim, pode se confirmar como partes constitutivas do processo de definição de políticas públicas. Bem como, a participação direta da sociedade passou a ser vista como uma forma de aproximação entre a sociedade e o estado levando em consideração a pluralidade de interesses e, principalmente, o surgimento de espaços para os debates de questões de interesses coletivos.

No entanto, os vários instrumentos de participação social como, Audiências Públicas, Conselhos de Políticas, Conferências Públicas, Ouvidorias Públicas e outros, infelizmente, ainda não são conhecidos ou utilizados por uma significativa parcela da sociedade favorecendo as mazelas do estado que por vezes age na contramão dos direitos sociais. Hoje, se observa que a participação e o controle social não estão efetivados em plenitude.

Desse modo, é preciso que o controle social aconteça na prática, para que não fique apenas em lei e que a sociedade civil ocupe de modo pleno e efetivo esses diversos espaços de participação social. Assim, conclui-se que, só existirá cidadania quando houver o bom senso dos poderes em conceder direitos plenos à sociedade, aí então se terá uma democracia de fato.

## REFERÊNCIAS

ALVES, J. C. M. **A participação social a partir do Programa Federal Territórios da Cidadania: o caso do território do Cariri/CE**. Dissertação (mestrado), Universidade Federal do Ceará. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional Sustentável. Juazeiro do norte – CE, 2013. 105 p. Disponível em: <[http://www.teses.ufc.br/tde\\_busca/arquivo.php?codArquivo=9842](http://www.teses.ufc.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=9842)>. Acesso em 20 de outubro de 2016.

ARRUDA, A. M. F; TELES, J. S. **A importância do controle social na fiscalização dos gastos públicos**. Disponível em: <<file:///C:/Users/HUPI%20-%20Ouvidoria/Downloads/3-18-1-PB.pdf>> Acesso em 04 de outubro de 2016.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)> Acesso em 24 de setembro de 2016.



Ministério da Fazenda



CARDOSO, A. S. R. **Ouvidoria pública e democracia.** In Novas modalidades de ouvidoria pública no Brasil. CARDOSO, A. S. R.; LYRA, R. P. (Org.). João Pessoa. Editora Universitária da UFPB, 2012. pp. 83-100.

CARVALHO FILHO, J. dos S. **Processo administrativo federal: comentários à Lei 9.784, de 29/01/1999.** 5.ed. Lumen Juris: Rio de Janeiro, 2013.

CÉSAR, J. B. M. A audiência pública como instrumento de efetivação dos direitos sociais. **Revista Mestrado em Direito**, Brasília, v.5, n.2, p.356-384, jul./dez. 2011.

COELHO, J. S. Construindo a participação social no SUS: um constante repensar em busca de equidade e transformação. **Revista Saúde e Sociedade**, v. 21, supl. 1, p. 138-151, 2012.

COSTA, T. de J. A. **Origem e História das Ouvidorias.** In: OLIVEIRA, Í.; GALVÃO, M. E.(Org). Gestão Pública, Fortaleza: Escola de Saúde Pública do Ceará, 2007.

CUNHA, E. S. M. Conselhos de políticas: possibilidades limites no controle público da corrupção. **Cadernos Adenauer XII**, Rio de Janeiro, n.3, p.111–126, 2011.

DUARTE, J. **Comunicação Pública - Estado, Mercado e Interesse Público.** São Paulo: Editora Atlas, 2007.

MARICATO, E.; SANTOS JUNIOR, O. A. dos. Construindo a Política Urbana: participação democrática e o direito à cidade. In RIBEIRO, L. C. de Q. **As Metrôpoles e a Questão Social Brasileira.** Rio de Janeiro: Revan; Fase, pp. 165-195, 2007.

MOREIRA, F. P. **A ouvidoria como instrumento de apoio a gestão.** 2012. Monografia – AVM Faculdade Integrada. Rio de Janeiro. Orientadora: Flávia Martins de Carvalho.

OLIVEIRA, V. C. da S. e. **Sociedade, estado e administração pública: análise da configuração institucional dos conselhos gestores do município de Lavras – MG.** 2009. 301f. Tese (Doutorado em Administração) - Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2009

PIRES, R. R. C; VAZ, A. **Participação Social como Método de Governo? Um Mapeamento das “Interfaces Socioestatais” nos Programas Federais.** Texto para Discussão no 1.707. Brasília: IPEA, 2012.

PINTO, C. R. J. **As Conferências Nacionais no Brasil: uma experiência de esfera pública de médio alcance? Interseções (UERJ)**, v. 2, p. 195-214, 2009.



Ministério  
da Fazenda





SECCHIN, L. B. de M. Controle social: transparência das políticas públicas e fomento ao exercício de cidadania. **Revista Controladoria Geral da União**, Brasília, n. 5, p. 28-45, dez. 2008.

SILVA, P. G. K. da. **Controle social da gestão pública – Análise das práticas em dois municípios do Estado do Rio Grande do Sul**. 2010.123 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.



Embrapa



Ministério  
da Fazenda

## **COPRODUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA IDOSOS: reflexões críticas** *COPRODUCTION OF PUBLIC POLICIES FOR ELDERLY: critical reflections*

*Cristhian Rêgo Passos<sup>1</sup>*

### **RESUMO**

O presente artigo reforça a discussão teórica acerca da coprodução em políticas públicas, especificamente por parte dos Conselhos da Pessoa Idosa, que são constituídos como arranjos para defesa de direitos. A abordagem metodológica se deu através de levantamento de dados sobre a velhice e pesquisas bibliográficas sobre envelhecimento, políticas públicas, democracia e coprodução, além da caracterização esquemática dos Conselhos do Idoso, de forma a auxiliar na visualização prática das atividades dos Conselhos. Refletindo uma marca democrática, a ação dos conselhos se dá em torno das possibilidades de participação no contexto das políticas públicas, a iniciar-se desde a disputa para o agendamento do problema público até à implementação efetiva da proposta, numa abordagem de serviço público voltado ao cidadão, e este como coparticipante na produção e como beneficiário das políticas, e não mais como mero receptor, caracterizando-o como sujeito ativo, fiscalizador, conhecedor de seus direitos e coprodutor nas soluções dos problemas públicos.

Palavras-chave: Coprodução. Políticas Públicas. Idoso. Gestão participativa.

### **ABSTRACT**

This article aimed to reinforce the theoretical discussion about coproduction in public policies, specifically by the Councils of the Elderly, which are constituted as arrangements for the defense of rights. Data collection on old age and bibliographical researches on aging, public policies, democracy and coproduction, as well as the schematic characterization of Elderly Councils, were used to assist in the practical visualization of the activities of the Councils. Reflecting a democratic brand, the action of the councils is around the possibilities of participation in the context of public policies, begins with the dispute to the scheduling of the public problem until its effective implementation, in a public service approach aimed at the citizen, and this as a co-participant in the production and benefit of the policies, and no longer as mere receiver, characterizing as an active subject, inspector, knowledgeable of his rights and coproducer in the solutions of public problems.

Keywords: Coproduction. Public policy. Elderly. Participative management.

## **1 INTRODUÇÃO**

O Brasil envelheceu. Atualmente pesquisas demonstram que a faixa etária da população brasileira tem sofrido aumento considerável nos últimos anos. Dados do

---

<sup>1</sup> Discente do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, do Centro de Ciências Humanas e Letras, da Universidade Federal do Piauí – UFPI. Possui Pós-graduação Lato Sensu em Gestão Pública Municipal pela Universidade Federal do Piauí - UFPI (2014) e também Especialização em Gerenciamento de Recursos Ambientais pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Piauí - IFPI (2013). Graduado em Administração pela Faculdade de Ciências Humanas, Saúde, Exatas e Jurídicas de Teresina - CEUT (2010). Atualmente é Assistente em Administração da Universidade Federal do Piauí (UFPI).



Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE demonstram que houve um crescimento significativo da população com idade superior a 60 (sessenta) anos de idade (considerando o aumento percentual desta faixa da população em relação às outras faixas etárias), como consequência, dentre outros aspectos, dos avanços da medicina, avanços tecnológicos, e alterações do modo de vida, desde a adoção de hábitos preventivos em relação à saúde até a redução do interesse na procriação (IBGE, 2018).

Em um ranque organizado a partir de dados do relatório de *Estatísticas mundiais de saúde* da Organização Mundial de Saúde, em 2013, o país com maior proporção de idosos em relação à população total é o Japão com aproximadamente 32% (trinta e dois por cento) de seus 127.144.000 de habitantes. O Brasil com 11% (onze por cento) de sua população constituída por pessoas idosas se encontra na 71<sup>a</sup> (setuagésima primeira) posição junto com Costa Rica, Jamaica, Tunísia e Turquia, à frente de países como Colômbia, Equador e México, ambos com 10% (dez por cento), e atrás de países como Bahamas com 12% (doze por cento), Sri Lanka com 13% (treze por cento), China com 14% (quatorze por cento), Argentina com 15% (quinze por cento) (OMS, 2015).

O envelhecimento é a expressão de longevidade, porém desafia a gestão pública pela necessidade de se assegurar direitos e serviços ao idoso no âmbito da saúde, da segurança, da educação, da previdência, da habitação, dentre outros.

O presente estudo teve como objetivo, através da investigação bibliográfica e documental, responder ao questionamento: como se dá a atuação dos Conselhos da Pessoa Idosa na coprodução de políticas públicas? Tendo como base teórica reflexiva, a conceituação de coprodução de políticas públicas voltadas ao idoso sob a perspectiva de uma cidadania participativa.

Assim o artigo se divide em quatro partes além desta introdução: o segundo tópico voltado ao entendimento teórico acerca de políticas públicas; o terceiro, sobre o processo de envelhecimento da população brasileira; a quarta parte, apresenta-se o conceito de coprodução e sua relação com a gestão participativa; e por fim, as considerações finais, onde se registrou os principais pontos de representação da atuação dos conselhos da pessoa idosa e os desafios encontrados na busca da efetividade da gestão participativa em coprodução de políticas públicas para idosos.





## 2 POLÍTICAS PÚBLICAS: CONCEITO E FINALIDADE

Em qualquer país, desde que institucionalizada a figura do Estado, este deve ser capaz de lidar com os problemas públicos que venham a surgir, proteger os direitos conquistados e disponibilizar uma vida digna à comunidade que lhe constitui. O Estado, por sua vez, para melhor gerenciar sua atividade face à coletividade, faz nascer determinadas estratégias de gerenciamento, como a criação e implementação de políticas públicas.

Entende-se pela expressão “política pública” a junção dos sentidos das duas palavras:

Política: [...] sistema de regras respeitantes à direção dos negócios públicos; arte de bem governar; conjunto de objetivos que enformam determinado programa de ação governamental e condicionam a sua execução [...] (FERREIRA, 1999, p. 1599).

Pública: [...] pertencente ou destinado ao povo, à coletividade [...] (FERREIRA, 1999, p. 1664).

A expressão, que aborda vários significados, vem sendo desenhada de forma a compreendê-la como “uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público, (...) uma orientação à atividade ou à passividade de alguém” (SECCHI, 2015, p. 02).

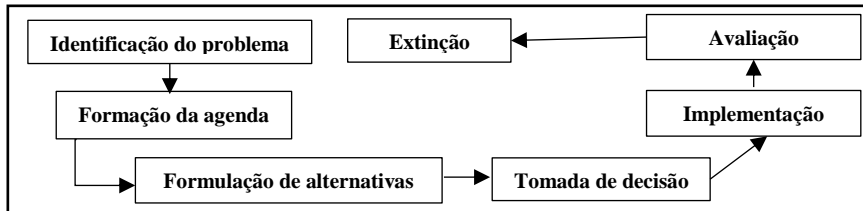
Entretanto, existem alguns empecilhos ou “nós conceituais” sobre políticas públicas, que segundo Secchi (2015, p. 2-4), apresentam-se quanto aos agentes ativos da elaboração de políticas públicas destinadas a algum segmento estatal e quanto ao aspecto da inação governamental; ou ainda quanto à abrangência da expressão.

Apesar das discussões sobre o tema, entende-se como políticas públicas as diretrizes estruturantes e operacionais utilizadas por agentes estatais ou não, que visam resultados estratégicos na solução de problemas de determinados grupos sociais, ou planos estruturantes para o melhor gerenciamento de ações para a comunidade.

As políticas públicas destinadas a algum segmento da sociedade são elaboradas perpassando por algumas etapas fundamentais para o alcance dos resultados pretendidos, formando um ciclo, como se observa na seguinte figura:



Figura 1 - Ciclo de políticas públicas



Fonte: SECCHI, 2015.

Na implementação e na extinção de políticas públicas destinadas a enfrentamento de algum problema, o agente estatal ou não estatal, identifica o problema a ser solucionado, forma uma agenda, formula alternativas para a solução e encaminha a quem detém o poder decisório (que escolherá entre as alternativas a que melhor representa os interesses dos grupos que serão afetados pelas políticas, implementando-as e operacionalizando-as para torná-las efetivas). Ao final, avalia a possibilidade de resolução do problema enfrentado, averiguando o alcance dos objetivos e resultados para o qual as políticas foram propostas, e posteriormente a finaliza, seja pelo alcance dos resultados, seja por questões de conveniência política ou financeira, ou simplesmente por extinção do problema.

### 3 O ENVELHECIMENTO POPULACIONAL BRASILEIRO

O crescimento da população idosa tem sido considerável nos últimos anos. Contudo, pergunta-se: quem é considerado idoso? Quais os critérios são observados para determinar quem é idoso?

O termo idoso é conceituado como aquele que “tem bastante idade; velho” (FERREIRA, 1999, p. 1073). Esta definição de idoso leva em consideração somente o aspecto cronológico, ou seja, é idoso aquele que atinge determinada faixa etária estabelecida pela legislação em cada país.

Entretanto, sabe-se que o envelhecimento abrange condições biopsicossociais, intelectuais e econômicas, pois desigualdades de condições levam às desigualdades do processo de envelhecimento (CUNHA E SILVA, 2017, p. 27).



Em gestão pública, o conceito também é entendido de forma multifacetada, não sendo possível avaliar o envelhecimento apenas considerando aspectos cronológicos, e sim o contexto social em que o sujeito está inserido, ou seja, a qualidade de vida que possui.

A Organização Mundial de Saúde classifica como idosos nos países desenvolvidos as pessoas com idade superior a 65 (sessenta e cinco) anos, enquanto que nos países subdesenvolvidos ou emergentes, são considerados idosos aqueles com idade superior a 60 (sessenta anos) (IPEA, 2004). No Brasil, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) considera idosos jovens os indivíduos na faixa etária de 60 a 70 anos de idade; medianamente idosos a partir de 70 até 80 anos; e muito idosos os que possuem idade acima de 80 (IPEA, 2004).

A Política Nacional do Idoso, Lei nº 8.842, criada em 04 de janeiro de 1994, com a finalidade de assegurar os direitos sociais dos idosos, considerou a faixa etária acima de 60 (sessenta anos) para o reconhecimento da categoria de idoso:

Artigo 1º - A política nacional do idoso tem por objetivo assegurar os direitos sociais do idoso, criando condições para promover sua autonomia, integração e participação efetiva na sociedade.

Artigo 2º - Considera-se idoso, para os efeitos desta Lei, a pessoa maior de sessenta anos de idade.

A Constituição Federal de 1988 inovou em seu texto quando abordou a proteção ao idoso feita sob o título VIII, “Da Ordem Social”, sendo, portanto, a primeira Constituição brasileira a reconhecer textualmente direitos dos idosos, como se observa na leitura do dispositivo constitucional:

#### Capítulo VII

#### DA FAMÍLIA, DA CRIANÇA, DO ADOLESCENTE E DO IDOSO

Art. 230. A família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida.

§ 1º. Os programas de amparo aos idosos serão executados preferencialmente em seus lares.

A atual Carta Magna, como se observa, não disciplinou faixa etária mínima para se considerar alguém como idoso, entretanto, disciplinou que o Estado, juntamente com a família e a sociedade, deve garantir ao idoso uma vida digna.



Ministério  
da Fazenda



Já o Estatuto do Idoso, criado pela Lei nº 10.741, em 1º de outubro de 2003, manteve a faixa etária da Política Nacional para considerar quem é legalmente idoso: “Art. 1º É instituído o Estatuto do Idoso, destinado a regular os direitos assegurados às pessoas com idade igual ou superior a 60 (sessenta anos)”.

Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD, as pessoas com idade acima de 60 anos representavam no ano 2017, 14,6% (quatorze vírgula seis por cento) da população nacional, o que significa dizer que temos em torno de 30,275 (trinta vírgula duzentos e setenta e cinco) milhões de pessoas nessa faixa etária, conforme demonstrado na tabela 1:

Tabela 1 - Características gerais da população brasileira por faixa etária

Grupo de idade	Percentual da População por faixa etária - série anual de 2012 a 2017					
	2012 (%)	2013 (%)	2014 (%)	2015 (%)	2016 (%)	2017 (%)
0 a 4 anos	6,8	6,8	6,5	6,4	6,3	6,3
5 a 13 anos	14,1	13,8	13,3	13,0	12,6	12,4
5 a 9 anos	7,3	7,2	7,0	6,9	6,6	6,6
10 a 13 anos	6,8	6,6	6,3	6,1	5,9	5,8
14 a 17 anos	7,2	7,0	7,0	6,8	6,7	6,4
14 a 15 anos	3,6	3,5	3,5	3,5	3,3	3,1
16 a 17 anos	3,6	3,5	3,5	3,4	3,4	3,3
18 a 19 anos	3,4	3,4	3,4	3,3	3,3	3,3
20 a 24 anos	8,1	7,9	7,6	7,8	7,7	7,9
25 a 29 anos	8,1	8,0	7,9	7,7	7,5	7,5
30 a 39 anos	15,5	15,7	15,8	15,7	15,9	15,9
40 a 49 anos	13,4	13,4	13,7	13,7	13,8	13,8
50 a 59 anos	10,7	10,9	11,2	11,5	11,8	11,9
60 anos ou mais	12,8	13,1	13,6	14,0	14,4	14,6

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD Contínua - 2012 – 2017.

A expectativa de vida dos brasileiros passou para a margem de 75,8 (setenta e cinco vírgula oito) anos em média, sendo que a pessoas do sexo feminino possuem a maior expectativa que é de 79,4 (setenta e nove vírgula quatro) anos de idade em média, enquanto que as do sexo masculino possuem expectativa média de 72,2 (setenta e dois vírgula dois) anos (IBGE, 2016).

Não se pode olvidar que o fato representa uma conquista social, fruto da melhoria das condições de vida do brasileiro, principalmente representado pela ampliação do alcance aos serviços médicos preventivos e demais avanços da tecnologia médica, dentre outros.

Mister ainda salientar que, o envelhecimento da população tem feito com que organismos internacionais e nacionais desenvolvam políticas e diretrizes para o



atendimento de demandas desta parcela populacional. Mas quem participa dessas ações? O idoso pode ser tanto sujeito passivo como ativo destas políticas públicas?

#### 4 COPRODUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS AO IDOSO E A GESTÃO PARTICIPATIVA

Com a promulgação da atual Constituição brasileira, ampliaram-se consideravelmente as vias de participação popular no âmbito das decisões públicas. Nesse sentido, quando a sociedade civil participa como sujeito ativo e beneficiário de políticas públicas em consonância com os entes públicos ou privados, têm-se o conceito de coprodução (ROCONI *et al.*, 2011, p. 53).

No que diz respeito ao idoso, vale ressaltar a importância do Conselho Nacional de Direitos do Idoso - CNDI, criado pelo Decreto nº 4.227, de 13 de maio de 2002, tendo por objetivo principal promover e assegurar a defesa dos idosos. As atribuições do CNDI foram instituídas pelo Decreto nº 5.109, de 17 de junho de 2004, destacando-se dentre outras, as seguintes:

- 1- elaborar as diretrizes, instrumentos, normas e prioridades da política nacional da pessoa idosa, bem como controlar e fiscalizar as ações de execução;
- 2- zelar pela aplicação da política nacional de atendimento à pessoa idosa;
- 3- dar apoio aos Conselhos Estaduais, do Distrito Federal e Municipais, dos Direitos da Pessoa Idosa, aos órgãos estaduais, municipais e entidades não-governamentais, para tornar efetivos os princípios, as diretrizes e os direitos estabelecidos pelo Estatuto da Pessoa Idosa.

Desta forma, o CNDI é importante órgão de defesa dos direitos e garantias do idoso, e pressupõe a participação ativa da pessoa idosa na composição das estratégias de ações e diretrizes que melhor lhes concedam uma vida digna.

A composição do CNDI é feita de forma paritária, integrando 28 conselheiros titulares e 28 suplentes, sendo 14 representantes de instituições da sociedade civil organizada e 14 representantes do poder executivo federal.

O regimento interno do CNDI, aprovado pela Resolução nº 18, de 11 de junho de 2012, subdivide os representantes da sociedade civil em oito categorias, como se observa no quadro a seguir:



Quadro 1 – Composição do Conselho Nacional do Idoso em 2016

Poder público federal	Sociedade civil (entidades eleitas em 2016)
<p>I - um representante da Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República e de cada Ministério a seguir indicado:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) das Relações Exteriores;</li> <li>b) do Trabalho e Emprego;</li> <li>c) da Educação;</li> <li>d) da Saúde;</li> <li>e) da Cultura;</li> <li>f) do Esporte;</li> <li>g) da Justiça;</li> <li>h) da Previdência Social;</li> <li>i) da Ciência e Tecnologia;</li> <li>j) do Turismo;</li> <li>k) do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;</li> <li>l) do Planejamento, Orçamento e Gestão; e</li> <li>m) das Cidades.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Trabalhadores urbanos e/ou rural (uma vaga):</b> Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura – CONTAG;</li> <li>• <b>Empregadores urbanos e/ou rurais (uma vaga):</b> Confederação Nacional das Instituições Financeiras - CNF;</li> <li>• <b>Fiscalizadores do exercício profissional (uma vaga):</b> – Conselho Federal do Serviço Social – CFESS;</li> <li>• <b>Aposentados e Pensionistas (duas vagas):</b> Confederação Brasileira de Aposentados e Pensionistas - COBAP (uma vaga) e Sindicato Nacional dos Trabalhadores, Aposentados, Pensionistas e Idosos – SINTAPI/CUT (uma vaga);</li> <li>• <b>Comunidade Científica (duas vagas):</b> Associação Nacional de Gerontologia do Brasil – ANG Brasil (uma vaga) e Sociedade Brasileira de Geriatria e Gerontologia – SBBG (uma vaga);</li> <li>• <b>Educação, lazer, cultura, esporte e turismo (uma vaga):</b> Serviço Social do Comércio – SESC;</li> <li>• <b>Defesa de Direitos (três vagas):</b> Associação Nacional dos Defensores Públicos – ANADEP (uma vaga), Associação Nacional de Membros do Ministério Público de Defesa dos Direitos dos Idosos e Pessoas com Deficiência – AMPID (uma vaga), e Ordem dos Advogados do Brasil – OAB (uma vaga);</li> <li>• <b>Atendimento à pessoa idosa (três vagas):</b> Movimento de Reintegração das Pessoas Atingidas pela Hanseníase – MORHAN (uma vaga), Pastoral da Pessoa Idosa – PPI (uma vaga) e Associação Brasileira de Alzheimer – ABRAZ (uma vaga).</li> </ul>

Fonte: O Autor.

Logo, percebe-se que institucionalmente deve haver a representação democrática na coprodução de políticas públicas nas esferas federal, estadual, distrital e municipal. Os referidos conselhos interagem entre si em termos de eventos funcionais e mobilizatórios à luz do Estatuto do Idoso. O quadro a seguir demonstra essa relação tendo por base o Estado do Piauí:

Quadro 2 – Exemplificação básica da relação e atuação entre os conselhos de defesa do idoso.

ESTATUTO DO IDOSO (Lei Federal nº 10.741/03)		
<p>Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (CNDI). Lei Federal nº 8.842/94. Decreto de Criação nº 5.109/2004</p> <p>Regimento Interno (Resolução nº 15, de 21 de junho de 2008, SDH/PR)</p>	<p>Eventos Nacionais</p> <p>Conferências nacionais</p> <p>Fóruns Nacionais</p>	<p>Eventos regionais</p>
<p>Conselho Estadual dos Direitos do idoso do Piauí (CEDIPI). Lei 5.244/02 - Política Estadual do Idoso (alterada pela Lei Ordinária Nº 5.479 de 10/08/2005). Regimento</p>	<p>Eventos estaduais</p> <p>Conferências Estaduais</p> <p>Fóruns Estaduais</p> <p>Conferências regionais</p>	<p>Conferências</p> <p>Fóruns regionais</p>





Conselhos Municipais do Idoso (CMDIs). Leis Municipais. Regimentos	Eventos municipais Conferências municipais Fóruns municipais	
---	--	--

Fonte: O Autor.

Destaca-se que os Conselhos Estaduais e Municipais do idoso, devem priorizar a identificação das violações dos direitos destas pessoas, promover ações políticas para a mitigação da vulnerabilidade social, além de fomentar o efetivo cumprimento das entidades públicas no atendimento das pessoas idosas, em todas as áreas que lhe cabem como saúde, educação, esporte, lazer, assistência social etc., em consonância com o Estatuto do Idoso.

O conceito de coprodução em políticas públicas se coaduna em muito com as ideias em torno da gestão participativa ou gestão social, ainda em construção:

O termo gestão social tem sido objeto de estudo e prática muito mais associado à gestão de políticas sociais, de organizações do terceiro setor, do combate à pobreza e até ambiental, do que à discussão e possibilidade de uma gestão democrática, participativa, quer na formulação de políticas públicas, quer naquelas relações de caráter produtivo. No Programa de Estudos em Gestão Social (PEGS), entretanto, o conceito de gestão social é entendido como o processo gerencial dialógico onde a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação. O adjetivo social qualificando o substantivo gestão é percebido como o espaço privilegiado de relações sociais onde todos têm o direito à fala, sem nenhum tipo de coação (TENÓRIO, 2006, p. 1146).

Alguns Conselhos de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa instituídos conforme o Estatuto do Idoso têm atuado como coprodutores em políticas públicas, exercendo pressão política enquanto grupo organizado ou nos bastidores de sua atuação institucional, mas infelizmente, muitos conselhos do tipo ainda não conseguem mobilidade política para influenciar a contento as decisões de seus interesses, como se demonstra pelos exemplos de alguns casos brasileiros.

A título de ilustração positiva em coprodução de políticas públicas, o Conselho Municipal do Idoso (CMI) de Vitória (ES), disponibiliza publicamente através do portal da Prefeitura de Vitória (ES) as atas das reuniões realizadas. Dentre estas, destaca-se a pauta da reunião realizada em 20 de junho de 2018, que trata sobre a apreciação da Resolução nº 33/2017 do Conselho Nacional do Idoso (CNDI), e regulamenta o Artigo 35 do Estatuto do Idoso, que dispõe que “todas as entidades de longa permanência, ou



casa-lar, são obrigadas a firmar contrato de prestação de serviços com a pessoa idosa abrigada” (BRASIL, 2013).

Por “casa-lar” entende-se “a residência participativa destinada a idosos que estão sós ou afastados do convívio familiar e com renda insuficiente para sua sobrevivência” (PARANÁ, 2006, p. 02). Trata-se de alternativa de atendimento que proporciona uma melhor convivência do idoso com a comunidade, contribuindo para sua maior participação, interação e autonomia.

A discussão, no âmbito do CMI de Vitória (ES) por meio de sua Comissão de Políticas Públicas, sugerida pelo Ministério Público Estadual e Vigilância Sanitária, com o objetivo de discutirem acerca da fixação de valores dos serviços contratados e seus reajustes, incluindo taxas de serviços extras, seja para entidades com fins lucrativos ou não, teve como desfecho um chamamento de atores da sociedade, como Ministério Público, Defensoria Pública, Vigilância Sanitária, Programa de Proteção e Defesa do Consumidor (Procon) e Conselho Municipal de Assistência Social (COMASV) para debate e elaboração dos termos de contrato.

No Estado do Piauí, com a aprovação da Lei nº 6.488, de 27 de fevereiro de 2014, que dispunha sobre a reserva de vagas gratuitas para os idosos no sistema de transporte intermunicipal de passageiros, atrelou o custeio ao Fundo Estadual do Idoso. No entanto, em 2017, a Assembleia Legislativa do Estado do Piauí, mediante pressão do Conselho Estadual dos Direitos da Pessoa Idosa do Piauí (CEDIPI) e apoio de alguns deputados, aprovou norma que deu origem à Lei nº 7.056 de 09/11/2017, que revogou o artigo da Lei nº 6.488/2014 que determinava o custeio pelo Fundo Estadual do Idoso (PIAUI, 2017).

Assim, mesmo que apenas por meio de pressão política, o CEDIPI participou “coprodutivamente” de tal decisão, e de certa forma representa uma vitória do referido conselho, que propiciou ações no sentido de atender às pessoas idosas mais carentes.

O Conselho Municipal dos Direitos do Idoso (CMDI) de Teresina (PI), foi criado pela a Lei 2.750 de 31 de dezembro de 1998, tem caráter deliberativo, normativo, consultivo e função fiscalizadora da Política Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa e na prática vem executando ações evidentemente mais fiscalizatória e em termos de cobrança



de direitos, principalmente ligados ao combate à violência e em prol de atos de inclusão social, como passeatas e participações em eventos.

Na análise da literatura e por observação de muitos conselhos, como é o caso dos conselhos municipais de defesa dos direitos do idoso, evidenciam-se muitos empecilhos comuns à efetiva participação, como a baixa conscientização de seus membros, falta de credibilidade no modelo de gestão e elevada dependência do poder público (muitos conselhos atuam em espaços cedidos ou compartilhados com as prefeituras), que somados a muitos outros obstáculos provocam um baixo desempenho em termos de participação e controle social, ou seja, percebe-se o quão “frágil” é a participação ativa da população, muito explicada pela “persistência da cidadania restringida operada pelas estruturas elitistas imiscuídas no governo” (GASPARDO *et al.*, 2015, p. 01). Entretanto, o cenário aos poucos vem se modificando e quiçá em tempos vindouros a interpretação que se faça de cidadania seja realmente a atividade plena do cidadão na vida privada e pública.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ser idoso ou velho não significa estar inapto para participar ativamente de decisões que sejam tomadas por entes públicos, principalmente se tais decisões tem como finalidade uma melhoria de vida a essa classe.

Numa avaliação sobre os Conselhos da Pessoa Idosa, verifica-se que a atuação destes se dá em prol da fiscalização, do controle e do fomento à proteção dos direitos da pessoa idosa, desenvolvendo ações que visam assegurar condições para a melhoria da qualidade de vida destas pessoas.

A motivação para os conselhos se dá em torno das possibilidades de participação no contexto das políticas públicas, podendo partir desde a disputa para o agendamento do problema público, assim como na fase de implementação. Assim, numa nova abordagem com características de serviço público voltado ao cidadão, não sendo este um mero receptor, mas como agente ativo, fiscalizador, conhecedor de seus direitos e coprodutor nas soluções dos problemas públicos, o cidadão vem ascendendo sua posição na política





## Fórum da Rede de Gestão Pública do Piauí - REGEPI

pública, especialmente por intermédio de mecanismos populares, como são os Conselhos paritários e deliberativos, audiências públicas, fóruns, dentre outros.

Os desafios são muitos. A institucionalização legal não é suficiente para tornar efetiva a participação nas decisões políticas, a exemplo dos Conselhos de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa, que enfrentam problemas típicos de países com alto nível de desigualdade, onde o poder político é fortemente ligado à capacidade econômica que no cerne do conceito capitalista é fim em si para o desenvolvimento, esquecendo-se de outras dimensões sociais.

É possível verificar que dos muitos grupos de pressão política, com objetivos bem divergentes, geralmente se destacam os que obedecem a regra do poder em função da capacidade econômica, fazendo com que muitos grupos mais fracos sejam prejudicados em detrimento dos desejos e capacidade de retorno financeiro aos decisores políticos por parte dos grupos mais fortes, principalmente os retornos relacionados ao apoio para possíveis reeleições. Assim, para melhor desempenho da coprodução em políticas públicas, será necessário um implemento de representação política, tanto na instância executiva, como principalmente na legislativa, para que os objetivos dos conselhos de defesa da pessoa idosa sejam melhor atendidos.

### REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa**. Brasília: Senado Federal; Subsecretaria de Edições Técnicas, 2010.

\_\_\_\_\_. **Estatuto do Idoso**. Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/leis/2003/L10.741.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/2003/L10.741.htm)>. Acesso em: 26 out. 2016.

\_\_\_\_\_. **Política Nacional do Idoso**. Lei nº 8.842, de 4 de janeiro de 1994. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8842.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8842.htm)>. Acesso em: 22 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. **Regimento Interno do Conselho Nacional dos Direitos do Idoso**. Resolução nº 15, de 21 de junho de 2008. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Brasília: SDH/PR, 2008.



Ministério da Fazenda



\_\_\_\_\_. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Dez anos do Conselho Nacional dos Direitos do Idoso**: repertórios e implicações de um processo democrático/Ministério da Justiça, Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República; Neusa Pivatto Muller, Adriana Parada (Orgs.). Brasília: Secretaria de Direitos Humanos, 2013.

CUNHA, Juciara de Lima Linhares; SILVA, Maria do Rosário de Fátima e. Direitos dos idosos e avaliação de políticas públicas em debate. In: SILVA, Maria do Rosário de Fátima e; FERREIRA, Maria D'Alva Macedo; GUIMARÃES, Simone de Jesus (Orgs.). **Questão social e políticas públicas na atualidade**. Teresina: EDUFPI, 2017. p. 298 – 314.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Aurélio Século XXI**: o dicionário da língua portuguesa. 3 ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.

GASPARDO, Murilo; OLIVEIRA, Adolfo Raphael Silva Mariano de; COSTA, Jackeline Ferreira da; SILVA, Otávio Augusto Mantovani. Cidadania ativa: entre a democracia participativa e a prática do controle social no município de Franca-SP. **Revista de Estudos Jurídicos Unesp**. São Paulo, 2015. ano 19, n.30, p.1-20. Disponível em: < <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5847416.pdf>>. Acesso em: 22 ago. 2018.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)**: população residente, por situação do domicílio e sexo, segundo os grupos de idade - Brasil – 2013. Rio de Janeiro: IBGE, 2013. Disponível em: <[http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/59/pnad\\_2013\\_v33\\_br.pdf](http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/59/pnad_2013_v33_br.pdf)>. Acesso em: 25 out. 2016.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)**: características gerais dos moradores 2012 – 2017. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. Disponível em: < <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html?=&t=o-que-e>>. Acesso em: 25 out. 2016.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Projeção da população por sexo e idades para o período de 2010/2060**. Rio de Janeiro: IBGE, 2018. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/populacao/9109-projecao-da-populacao.html?=&t=downloads>>. Acesso em: 20 ago. 2018.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **O conselho nacional dos direitos do idoso na visão de seus conselheiros**. Brasília: Ipea, 2012. Disponível em: <[http://sisur.ippdh.mercosur.int/si/web/uploads/120409\\_relatorio\\_direitos\\_idoso.pdf](http://sisur.ippdh.mercosur.int/si/web/uploads/120409_relatorio_direitos_idoso.pdf)>. Acesso em: 18 dez. 2017.





IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Os Novos Idosos Brasileiros: muito além dos 60?** CAMARANO, Ana Amélia (Org.). Rio de Janeiro: IPEA, 2004.

Disponível em:

<[http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/Arq\\_29\\_Livro\\_Completo.pdf](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/Arq_29_Livro_Completo.pdf)>. Acesso em: 22 ago. 2018.

OMS – Organización Mundial de la Salud. **Estadísticas sanitarias mundiales 2015**.

Genebra:OMS, 2015. Disponível em:

<[http://www.who.int/gho/publications/world\\_health\\_statistics/ES\\_WHS2015.pdf?ua=1](http://www.who.int/gho/publications/world_health_statistics/ES_WHS2015.pdf?ua=1)>. Acesso em: 13 ago. 2018.

PARANÁ. **Criação dos conselhos municipais dos direitos da pessoa idosa e respectivo fundo**. Paraná: Departamento de Direitos Humanos e Cidadania, 2013.

Disponível em:

<<http://www.dedihc.pr.gov.br/arquivos/File/IDOSOMANUALDEORIENTACOESONLINE.pdf>>. Acesso em: 19 jul. 2017.

PARANÁ. **Curso de Formação de Conselheiros em Direitos Humanos Abril–Julho/2006**. Paraná: Ágere Cooperação em Advocacy/Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2006. Disponível em:

<[http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/dh/cc/a\\_pdf/modulo3-tema1-aula9.pdf](http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/dh/cc/a_pdf/modulo3-tema1-aula9.pdf)>. Acesso em: 22 ago. 2018.

PIAUI. **Lei nº 6.488, de 27 de fevereiro de 2014**. Diário Oficial do Estado do Piauí.

Disponível em: <<http://www.diariooficial.pi.gov.br/diario.php?dia=20140228>>. Acesso em: 22 ago. 2018a.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 7.056 de 09 de novembro de 2017**. Diário Oficial do Estado do Piauí.

Disponível em:

<[http://servleg.al.pi.gov.br:9080/ALEPI/sapl\\_documentos/norma\\_juridica/4226\\_texto\\_integral](http://servleg.al.pi.gov.br:9080/ALEPI/sapl_documentos/norma_juridica/4226_texto_integral)>. Acesso em: 22 ago. 2018b.

\_\_\_\_\_. **Política Estadual do Idoso**. Lei 5.244, de 13 de junho de 2002. Diário Oficial do Estado do Piauí. Disponível em:

<[http://servleg.al.pi.gov.br:9080/ALEPI/sapl\\_documentos/norma\\_juridica/1472\\_texto\\_integral](http://servleg.al.pi.gov.br:9080/ALEPI/sapl_documentos/norma_juridica/1472_texto_integral)>. Acesso em: 25 ago. 2018c.

RONCONI, Luciana Francisco de Abreu; DEBETIR, Emiliana; MATTIA, Clenia de. **Conselhos Gestores de Políticas Públicas: Potenciais Espaços para a Coprodução dos Serviços Públicos. Contabilidade, Gestão e Governança**. Brasília, 2011, vol. 14, n. 3, p. 46 – 59. Disponível em: <<http://www.spell.org.br/documentos/ver/8387/conselhos-gestores-de-politicas-publicas--potenciais-espacos-para-a-coproducao-dos-servicos-publicos>>. Acesso em: 22 ago. 2018.





SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análises, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2015.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. A trajetória do programa de estudos em gestão social (PEGS). **RAP**. Rio de Janeiro, 2006. vol. 40(6). p. 1145-1162. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v40n6/11.pdf>>. Acesso em: 22 ago. 2018.



Embrapa



Ministério  
da Fazenda



## **DEMOCRATIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ECONOMIA**

**SOLIDÁRIA:** O caso do Conselho Estadual de Economia Solidária no Piauí entre os  
anos de 2011 e 2017

## **DEMOCRATIZATION OF PUBLIC POLICIES OF SOLIDARITY ECONOMY:**

The case of the Board of Solidary Economy in Piauí between the years 2011 and 2017

Naira Luan Sousa e Silva<sup>2</sup>

### **RESUMO**

No Brasil, desde o ano de 2003, a economia solidária institucionalizou-se enquanto política pública federal. No estado do Piauí, ao seu turno, apenas em 2011, a economia solidária ganha status legal de política pública permanente. O presente trabalho é parte das primeiras reflexões vinculadas à pesquisa em andamento no processo de doutoramento em políticas públicas e analisou como as políticas de economia solidária no Piauí veem sendo elaboradas no que diz respeito à participação dos empreendimentos econômicos solidários no Conselho Estadual de Economia Solidária, entre os anos de 2011 e 2018, contribuindo para uma breve caracterização deste espaço público (no que diz respeito à composição e ao funcionamento), apontando também algumas dificuldades do CEES enquanto local de participação da sociedade civil e dos órgãos da administração pública estadual executores ou apoiadores das políticas de economia solidária.

Palavras-chave: Economia solidária. Política Pública. Conselho de Economia Solidária.

### **ABSTRACT**

In Brazil, since 2003, the solidarity economy has been institutionalized as a federal public policy. In the state of Piauí, in its turn, only in 2011, the solidarity economy gains legal status of permanent public policy. The present work is part of the first reflections related to the research in progress in the doctoral process in public policies and analyzed how the policies of solidarity economy in Piauí are being elaborated with respect to the participation of economic enterprises in solidarity in the State Council of Solidary Economy, between 2011 and 2018, contributing to a brief characterization of this public space (with regard to composition and functioning), pointing out also some difficulties of the CEES as a

---

<sup>2</sup> Doutoranda em Políticas Públicas (PPGPP/UFPI), Mestra em Sociologia (PPGS/UFPI) e Bacharela em Administração (CSHNB/UFPI). E-mail: nairaluan@hotmail.com.



place of participation of civil society and state public administration bodies executors or supporters of solidarity economy policies.  
Keywords: Solidarity economy. Public policy. Board of Solidary Economy

## 1 INTRODUÇÃO

Ao longo dos séculos, o modo de produção capitalista engendra uma série de ressignificações no mundo do trabalho. A primeira delas foi certamente o rebaixamento do trabalho ao status de “produto”, atrelando-o exclusivamente à economia de mercado e, portanto, submetendo-o à lei da oferta/demanda. Em sua fase mais recente, neoliberal, a relação entre Estado-sociedade-mercado reserva contradições de países ditos democráticos nos quais as desigualdades sociais exacerbam-se articuladas principalmente pela divisão internacional do trabalho e pela ofensiva do Estado mínimo.

No Brasil, o cenário pós crise econômica internacional de 2008 marcado pela acentuação dramática dos índices de desemprego e precarização do trabalho problematiza a falácia do Estado mínimo e traz à tona a necessidade de analisar as principais políticas públicas de emprego, trabalho e renda e como estas afetam decisivamente o conjunto de trabalhadores brasileiros.

No contexto brasileiro mais atual, a partir dos anos de 2003, a economia solidária ganha espaço enquanto política pública de trabalho e geração de renda no âmbito do governo federal após a criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES). Assim, em âmbito nacional, se estabelece como importantes estratégias para a consolidação das políticas de economia solidária: o apoio à formação e divulgação de redes de empreendimentos solidários, o mapeamento das experiências autogestionárias e a constituição de incubadoras.

O campo da economia solidária compreende basicamente três grupos de sujeitos sociais: os Empreendimentos Econômicos Solidários (EES), as Entidades de Apoio e Fomento (EAF) e agentes do Poder Público (PP); reúne, portanto, de um lado a base do movimento de economia solidária – constituída pelos produtores e prestadores de serviço que integram os EESs junto às EAFs que participam pedagogicamente do ideal





associativista e; do outro lado governantes e agentes da administração pública direta e indireta nas esferas local, estadual e nacional.

Constituiu-se enquanto importante espaço público no campo da economia solidária no Brasil, o Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES), criado por meio do Decreto nº 4764, de 24/07/2003, diante da necessidade do Estado ter o seu espaço para o debate, formulação e avaliação das políticas públicas de economia solidária em articulação direta com o movimento dos trabalhadores e das entidades apoiadoras (OLIVEIRA, 2006).

No Piauí, o movimento de economia solidária, mais precisamente na capital, Teresina, conta com importante estrutura, no que tange aos canais de participação e controle social, o que de certa forma possibilita ao movimento o uso de estratégias políticas de articulação dos sujeitos e debates acerca das políticas públicas de economia solidária: fóruns estadual e municipal (FEEPSPI, FMEPST), Núcleo de Economia Solidária (NES/SRTE/PI), lei estadual, Conselho Estadual de Economia Solidária (CEES), Fundo Estadual de Fomento ao Desenvolvimento da Economia Solidária.

O presente trabalho é parte das primeiras reflexões vinculadas à pesquisa em andamento no processo de doutoramento em políticas públicas e analisou como as políticas de economia solidária no Piauí veem sendo elaboradas no que diz respeito à atuação do Conselho Estadual de Economia Solidária, entre os anos de 2011 e 2018, contribuindo para uma breve caracterização deste espaço público como local de debate entre a sociedade civil e os órgãos da administração pública estadual executores ou apoiadores das políticas de economia solidária.

Em termos de metodologia, o estudo delimita-se como estudo exploratório-descritivo que de acordo com Marconi e Lakatos (2010) é aquele que se destina a descrever completamente o fenômeno a partir de análises empíricas e teóricas. No que diz respeito à coleta de dados, o estudo caracteriza-se como pesquisa documental (exame de documentos relacionados ao CEES-PI) e bibliográfica (análise de referenciais teóricos que ajudam a esclarecer o problema proposto) possibilitando a construção de um conhecimento empírico importantíssimo para a pesquisa social.





O texto foi estruturado em quatro seções, a contar desta primeira seção introdutória: a segunda, oferece principalmente uma breve exposição dos marcos históricos e políticos do campo da economia solidária no estado do Piauí, apresentando também uma breve caracterização da realidade dos EES, com base no último mapeamento nacional dirigido pela SENAES entre os anos de 2010 e 2013; a terceira, esclarece as percepções dos atores políticos protagonistas no FEEPS quanto à PEFES instituída em 2011; a quarta seção, explora as principais considerações explicitadas pelo estudo, suas contribuições e limitações.

## **2 AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ECONOMIA SOLIDÁRIA NO BRASIL E O CONSELHO NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA**

Para Singer (2006, p. 132) a economia solidária é uma nova forma de organização econômica cuja ideia básica é “assegurar a cada um mercado para seus produtos e uma variedade de economias externas de financiamento e orientação técnica, legal, contábil, através da solidariedade entre produtores autônomos de todos os tamanhos e tipos”. O que está em destaque, portanto, é o desenvolvimento das economias locais a partir de uma lógica não capitalista.

O controverso fenômeno da economia solidária no Brasil suscita um debate longo, de um lado aqueles que o apresentam como um projeto social que emerge inserido no contexto capitalista, mas que carrega consigo um “potencial de emancipação” para o trabalhador (SINGER, 2002; LAVILLE, 2009 ; CUNHA, 2012); de outro lado, aqueles que o percebem como uma nova forma de precarização do trabalho ainda mais cruel por utilizar como arsenal discursivo as práticas revolucionárias do movimento operário do século XX (WELLEN, 2009; LUXEMBURGO, 2003).

O campo da economia solidária no Brasil é formado por espaços voltados exclusivamente para o debate e a deliberação de assuntos relacionados ao movimento e às políticas públicas, respectivamente: os fóruns e os conselhos (o Conselho Nacional de Economia Solidária – CNES, Conselho Estadual de Economia Solidária – CEES).





## Fórum da Rede de Gestão Pública do Piauí - REGEPI

As políticas públicas de economia solidária “são definidas como as que geram trabalho e renda” (SCHIOCHET, 2009, p. 270). O direito ao trabalho, associado e autogestionário, e à promoção de novas solidariedades, caminham como principais propostas das políticas públicas de economia solidária. Apesar disso, na América Latina, a exemplo do que acontece na realidade brasileira, às políticas públicas de economia solidária se colocam mais como políticas sociais do que políticas econômicas, isso porque visam mais o atendimento emergencial aos pobres do que a legitimação das formas econômicas de produção e prestação de serviço baseadas no trabalho associado e autogestionário, como atividade econômica não capitalista (SCHIOCHET, 2009).

A problemática supracitada em relação à forma como as políticas públicas de economia solidária são conduzidas no Brasil, contradiz a própria constituição de política pública de economia solidária, isso porque, sem o cuidado de promoção de direito ao trabalho associado e autogestionário, à medida que constrói novas realidades também ela reproduz realidades existentes, no sentido das tendências das experiências de trabalho no âmbito da economia solidária refletirem a precariedade das condições laborais.

A forma como são conduzidas as políticas públicas de economia solidária no Brasil constituem-se variáveis importantes para que se compreendam os dilemas e antagonismos que reverberam no campo empírico das práticas que se auto intitulam como coletivas e autogestionárias. Logo, a análise do fenômeno está repleta de noções contraditórias, tais como: emancipação e precariedade; autonomia e dependência; inclusão e exclusão; formalidade e informalidade. Desta forma, a “inclusão” destes trabalhadores pode acontecer de forma equivocada, quando grupos em situação de vulnerabilidade social são alcançados pelas políticas públicas de economia solidária, sem, contudo, serem expostos ao ideal contra hegemônico de atividade econômica não capitalista. Nesse sentido, urge em âmbito nacional a criação de novas institucionalidades que garantam bases para o desenvolvimento da economia solidária.

Mas a ideia de tornar “legal” a política de economia solidária por si só também pode ser ingênua. Em si não é a lei (texto formal) que cria direitos e deveres. A lei somente se tornará ação viva caso a economia solidária apresente força política para exigir a permanência das iniciativas em curso. E esta força depende, por sua vez, da força ético-política originária das alianças e compromissos entre a economia solidária e demais sujeitos e lutas







emancipatórias. Nesta força reside a perspectiva de que a criação de novas institucionalidades signifique a afirmação de novos valores e de novas bases para o processo de desenvolvimento (SCHIOCHET, 2009, p. 59).

Para Tatagiba (2002) os conselhos gestores de políticas públicas emergiram como inovação institucional a partir da Constituição de 1988 e atualmente são considerados indispensáveis para o repasse de recursos federais.

No âmbito das políticas públicas de economia solidária existe no âmbito federal o Conselho Nacional de Economia Solidária é um órgão consultivo e tem como objetivo articular interesses e construir políticas e ações para o fortalecimento da economia solidária. Segundo o Decreto nº 5.811 de 2006, entre as principais competências do CNES estão: encorajar e promover ações para o engajamento da sociedade civil e do governo na política de economia solidária; estabelecer diretrizes para a política de economia solidária; propor medidas de aperfeiçoamento tanto para a legislação quanto para as atividades e as propostas do MTE e da Senaes ligadas à área; mediar as parcerias estabelecidas entre as entidades da sociedade civil representadas no conselho e a SENAES; e atuar de forma conjunta com outros conselhos que tenham atuação nas áreas de desenvolvimento, geração de trabalho e renda (ALENCAR; SILVA, 2013).

Na perspectiva dos membros do CNES, os aspectos mais satisfatórios na atuação do órgão são os seguintes: o número total de conselheiros, bem como a diversidade de setores representados no CNES; os quais se relacionam e corroboram o caráter de fortalecimento da democracia e do controle social, apontados como um dos pontos mais fortes de existência e atuação dos conselhos. No que diz respeito às dificuldades os membros do CNES apontaram o grande intervalo entre uma reunião e outra, a discussão de questões políticas alheias à agenda do conselho, o pouco tempo para debate durante os encontros e a carência de estrutura (ALENCAR; SILVA, 2013).

### **3 POLÍTICAS PÚBLICAS DE ECONOMIA SOLIDÁRIA NO PIAUÍ E O CONSELHO ESTADUAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA**



No estado do Piauí, no ano de 2011 foi instituída a Política Estadual de Fomento à Economia Solidária (PEFES), porém, este marco legal não se constitui por si só um mecanismo garantidor de uma política pública de economia solidária eficiente, uma vez que dados do último mapeamento consolidado em 2013 pela SENAES apontam para um cenário de redução no número de Empreendimentos Econômicos Solidários – EES (de 1.472 para 800) e pouca capacidade de geração de renda dos mesmos (apenas 51,12% dos EES remuneram seus sócios).

A precária condição dos EES em relação à capacidade de geração de renda no Piauí é um aspecto que também se evidencia no quesito de ausência de remuneração dos sócios dos EES, pois de acordo com o mapeamento 2010/2013, os EES que não remuneram seus sócios (procuram remunerar, mas não conseguem) representam um percentual de 51,12%, e aqueles que recebem até meio salário mínimo representam 29,97% do total de sócios nos EES (MTE, 2013). Além disso, ressalta-se que no mapeamento 2010/2013, 259 do total de 800 EES, devido ao seu formato organizativo, geralmente associações, juridicamente não possuem fins econômicos (CABRAL; LIMA, 2015).

A PEFES do Piauí também regulamentou a formação do Conselho Estadual de Economia Solidária (CEES), vinculado à Secretaria de Estado do Trabalho e Empreendedorismo (SETRE). Esse é um órgão colegiado de natureza consultiva e propositiva, possui, entre outras atribuições, a competência de aprovar a PEFES, definir os critérios para a seleção dos programas e projetos a serem financiados com recursos do Fundo Estadual de Fomento e Desenvolvimento da Economia Solidária, definir os critérios para a concessão de um selo de economia solidária, acompanhar e avaliar os programas de fomento aos empreendimentos de economia solidária, definir mecanismos para facilitar o acesso dos empreendimentos a serviços públicos estaduais, propor mecanismos de estabelecimento de incentivos fiscais para os EES e propor alterações na legislação estadual relativa à economia solidária (CEES-PI, 2015).

Previsto no artigo 10 da Lei nº 6.057, de 17 de janeiro de 2011, o Fundo Estadual de Fomento ao Desenvolvimento da Economia Solidária somente foi regulamentado através do Projeto de Lei n. 19 de autoria do deputado Francisco Lima (PT). Apesar de





## Fórum da Rede de Gestão Pública do Piauí - REGEPI

ter sido regulamentado, o Fundo Estadual de Fomento ao Desenvolvimento da Economia Solidária encontra-se inoperante.

No entanto, apenas por meio do decreto nº. 15.327, de setembro de 2013, foram nomeados os membros do CEES no Piauí, cuja composição reúne representantes de duas entidades de apoio e fomento, representantes de quatro empreendimentos econômicos solidários, representante de uma Central Sindical, e representantes de oito órgãos do poder público.

O CEES-PI, dessa forma, assumiu a seguinte composição: Cáritas Regional do Piauí e Obra Kolping Estadual do Piauí, como EAF; Ponto de Cultura, Intercâmbio e Arte de Teresina; Associação dos Artesãos de Ipiranga do Piauí; Grupo de Mulheres Bordadeiras do Parque Piauí (GMBPAPI); Grupo de Oportunidade Solidária (OPORSOL), como EESs; Força Sindical, representando a Central Sindical; Secretaria de Estado do Planejamento (SEPLAN), Secretaria de Estado do Trabalho e Empreendedorismo (SETRE), Secretaria de Estado do Desenvolvimento Rural (SDR), Secretaria de Estado da Assistência Social e Cidadania (SACS), Secretaria de Estado da Fazenda (SEFAZ), Fundação Cultural do Piauí (FUNDAC), Superintendência Regional do Trabalho e Emprego (SRTE), Superintendência do Desenvolvimento Agrário no Piauí (SDA), como órgãos do poder público. Válido ressaltar que os representantes das EAF e EES são indicados pelo FEEPSPI para um mandato de dois anos.

Esta composição do CEES-PI representa um importante traço de heterogeneidade, o que para Tatagiba (2002) é essencial para dotar as decisões de eficácia, uma vez que pelo confronto argumentativo e tentativa de diálogo o conselho fornece importantes elementos para a reinvenção de padrões da convivência democrática.

Após nomeação, contudo, os representantes do CEES-PI se reuniram apenas em novembro de 2014, já que os mesmos se encontravam ocupados com as atividades preparatórias das cinco conferências territoriais que antecederam, em preparação à III Conferência Estadual de Economia Solidária, realizada em julho de 2014, a qual, por sua vez, constituía caráter também preparatório para participação estadual na III CONAES, realizada em 30 de novembro de 2014. O CEES-PI atualmente possui um Regimento Interno, no qual são especificadas a natureza, a competência e a composição do próprio.







O CEES-PI poderá representar importante marco de fortalecimento do movimento de economia solidária no estado (SOUSA et al., 2015). No entanto, até a presente data, o CEES-PI se encontra em um processo moroso de atuação, isso porque está atrelado à estrutura governamental, sofrendo as típicas solitudes do aparelho burocrático do Estado, e dependendo muito da “boa vontade” dos que se assentam nas cadeiras da gestão.

Além disso, de acordo com Tatagiba (2002), a representatividade dos conselheiros governamentais é muito frágil, pois, estes frequentemente tendem a defender suas próprias opiniões e não os posicionamentos de suas agências governamentais. Assim, os compromissos assumidos por representantes do governo são interpretados como compromissos pessoais.

A composição do CEES-PI não é paritária, já que a maioria dos membros são de órgãos governamentais, num total de 15 (quinze) titulares e respectivos suplentes, sendo 08 (oito) do poder público e 06 (seis) da sociedade civil. A questão da paridade, segundo Tatagiba (2002) não se resolve apenas numa regra numérica de equivalência, já que se constitui enquanto processo político e envolve a construção de solidariedade entre os atores sociais que se comprometem com a tomada de decisão.

O contexto permeado por relações autoritárias e hierárquicas é o principal desafio dos conselhos gestores de políticas públicas, nesse sentido, podem encarnar ambiguidades e ainda comprometer sua eficácia deliberativa pautada nos ideais democráticos (TATAGIBA, 2002).

Apesar das vicissitudes que podem se estabelecer na atuação dos conselhos gestores de políticas públicas, para Tatagiba (2002, p. 50) estes novos mecanismos institucionais podem constituir-se como “peças centrais no processo de descentralização e democratização das políticas sociais”.

#### 4 CONCLUSÃO

A economia solidária é um fenômeno social que comporta duas dimensões específicas: a socioeconômica e a sociopolítica. Isto significa considerar que a economia solidária enquanto política pública deve necessariamente contribuir para a viabilidade





econômica dos empreendimentos econômicos solidários e também estimular os princípios da autogestão e do desenvolvimento sustentável.

Os resultados permitem inferir que a sociedade valoriza e se empenha na consolidação de mecanismos de democracia participativa, como no caso dos conselhos de políticas públicas. No entanto, a falta de instrumentos normativos que garantam um maior poder de influência nos processos decisórios é um obstáculo real que fragiliza o potencial de proposição e a construção de projetos inovadores.

No que diz respeito aos espaços públicos utilizados para fomentar as práticas autogestionárias e solidárias, somente depois de doze anos de atuação do FEEPSPI é que o CEES-PI começa a dar seus primeiros passos.

Contudo, dado que ao conselho cabe, entre outras competências, apreciar a política de fomento a economia solidária, definir critérios de aprovação de projetos com financiamento do fundo de economia solidária, viabilizar mecanismos institucionais para os empreendimentos solidários participem das licitas do Estado, facilitar o acesso dos empreendimentos a recursos públicos. São atribuições que, sem dúvida, se implementadas, contribuirão para o fomento da economia solidária no Piauí, tornando-a uma política de trabalho e geração de renda em destaque, considerando seu potencial de alternativa ao desemprego.

A pesquisa sugere que o principal desafio que se apresenta ao CEES-PI é zelar pelos direitos econômicos e políticos dos empreendimentos solidários, dado que foi instituído legalmente para planejar e fiscalizar as ações do campo de economia solidária e para além disso inaugurar uma verdadeira ressignificação do trabalho pelo processo dialógico entre os diferentes atores que compõem o campo da economia solidária no estado do Piauí.

## 5 REFERÊNCIAS

ALENCAR, Joana Luiza Oliveira; SILVA, Sandro Pereira. **Participação social em políticas públicas de economia solidária: o que dizem os membros do Conselho Nacional de Economia Solidária?**. 2013. Disponível em: <<[http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/relatoriosconselhos/120719\\_relatori\\_o\\_economia\\_solidaria.pdf](http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/relatoriosconselhos/120719_relatori_o_economia_solidaria.pdf)>>





CABRAL, Gil Alves; LIMA, Solimar Oliveira. **Economia Solidária e geração de renda no Piauí.** In: Economia solidária no Piauí. Teresina: EDUFPI, 2015.

CONSELHO ESTADUAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA-PI (CEES-PI). **Regimento Interno.** (Mimeo). 2015.

CUNHA, Gabriela Cavalcanti. Outras políticas para outras economias: contextos e redes na construção das ações do governo federal voltadas à economia solidária (2003-2010). 2012. 472p. Tese (**Doutorado em Sociologia**). Universidade de Brasília. Brasília, 2012.

LAVILLE, Jean Louis. **A economia solidária: um movimento internacional.** In: Revista Crítica de Ciências Sociais, 84, mar. 2009. p. 7-47.

LECHAT, Noelle Marie Paule. Trajetórias Intelectuais e o campo da economia solidária no Brasil. 2004. 392p. Tese (**Doutorado em Ciências Sociais**). Universidade Estadual de Campinas. Campinas, São Paulo, 2004.

LUXEMBURGO, Rosa. **Reforma ou Revolução?** 3 ed. Trad. Livio Xavier. São Paulo: Expressão popular, 2003.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica.** 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

OLIVEIRA, Benedito Anselmo Martins de. **O Fórum Brasileiro de Economia Solidária e sua relação com o Conselho Nacional de Economia Solidária.**

Disponível em:

[www.fbes.org.br/biblioteca22/bene\\_forum\\_conselho.pdf+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br](http://www.fbes.org.br/biblioteca22/bene_forum_conselho.pdf+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br).

PIAUI. **Lei Ordinária nº 6.057**, de 17 de janeiro de 2011. Institui a Política Estadual de Fomento à Economia Solidária e dá outras providências. Disponível em:

[www.fbes.org.br/index.php?option=com\\_docman&task=doc](http://www.fbes.org.br/index.php?option=com_docman&task=doc).

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 15.327**, de 03 de setembro de 2013. Constitui o Conselho Estadual de Economia Solidária no Piauí. Disponível em:

[www.diariooficial.pi.gov.br/diario/201304/DIARIO30\\_770e460890.pdf](http://www.diariooficial.pi.gov.br/diario/201304/DIARIO30_770e460890.pdf).

SCHIOCHET, Valmor. Institucionalização das políticas públicas de economia solidária: breve trajetória e desafios. **Mercado de trabalho**, v. 40, p. 55, 2009. Disponível em:

[https://www.en.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/mercadodetrabalho/08\\_ECON\\_S\\_institucionalizacao.pdf](https://www.en.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/mercadodetrabalho/08_ECON_S_institucionalizacao.pdf).





SINGER, Paul. A recente ressurreição da economia solidária no Brasil. In: Boaventura de Sousa Santos. (Org.) **Produzir para viver: os caminhos da produção não capitalista**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

\_\_\_\_\_. **Globalização e desemprego: diagnóstico e alternativas**. 7.ed. São Paulo: Contexto, 2006.

SOUSA, Rosângela Maria Sobrinho et al. FÓRUM DE ECONOMIA POPULAR SOLIDÁRIA DE TERESINA-PIAUÍ: protagonismo histórico e social. In: **VII Jornada Internacional de Políticas Públicas**, MA, BRASIL, 2015. Disponível em: <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2015/pdfs/eixo3/forum-de-economia-popular-solidaria-de-teresina-%E2%80%93-piaui-protagonismo-historico-e-social-.pdf>.

TATAGIBA, Luciana. Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e estados públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.



Ministério  
da Fazenda



**CAMINHOS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL NA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA (Autor (a) Naiane Nascimento Mendes; Regyna Kleyde de Holanda)**

