Universidade Federal de Minas Gerais
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

Marina Kuebler Silva

RESILIÊNCIA INSTITUCIONAL EM CONTEXTOS DE RESTRIÇÃO DE OPORTUNIDADES POLÍTICAS: uma análise comparativa do Conselho Nacional de Saúde e do Conselho Nacional de Assistência Social

Belo Horizonte
2026

Marina Kuebler Silva

RESILIÊNCIA INSTITUCIONAL EM CONTEXTOS DE RESTRIÇÃO DE OPORTUNIDADES POLÍTICAS: uma análise comparativa do Conselho Nacional de Saúde e do Conselho Nacional de Assistência Social

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.
Orientadora: Profa. Dra. Cláudia Feres Faria (UFMG).

Belo Horizonte
2026

320
S586r
2026

Silva, Marina Kuebler.

Resiliência institucional em contextos de restrição de oportunidades políticas [recurso eletrônico] : uma análise comparativa do Conselho Nacional de Saúde e do Conselho Nacional de Assistência Social / Marina Kuebler Silva. - 2026.

1 recurso online (158 f.): pdf.

Orientadora: Claudia Feres Faria.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.

Inclui bibliografia

1. Ciência política – Teses. 2. Resiliência – Teses. 3. Instituições sociais - Teses. 4. Assistência social – Teses. 5. Política de saúde - Teses. I. Faria, Claudia Feres. II. Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. III.Título.

Ficha catalográfica elaborada por Vilma Carvalho de Souza - Bibliotecária - CRB-6/1390

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

ATA

FAFICH - COLEGIADO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA - SECRETARIA

ATA 13ª/2026 DA DEFESA DA DISSERTAÇÃO DA ALUNA MARINA KUEBLER SILVA

Realizou-se, no dia 14 de julho de 2026, às 14:00 horas, por Videoconferência, a defesa da dissertação, intitulada “RESILIÊNCIA INSTITUCIONAL EM CONTEXTOS DE RESTRIÇÃO DE OPORTUNIDADES POLÍTICAS: uma análise comparativa do Conselho Nacional de Saúde e do Conselho Nacional de Assistência Social", elaborada e apresentada por MARINA KUEBLER SILVA - número de registro 2024671408, graduada no curso de CIÊNCIA POLÍTICA. A defesa é requisito parcial para a obtenção do grau de Mestra em CIÊNCIA POLÍTICA, e foi submetida e analisada pela seguinte Comissão Examinadora: Profa. Claudia Feres Faria - Orientadora (DCP/UFMG), Prof. Eduardo Moreira da Silva (Ufes), Profa. Camila Montevechi Soares (FJP). A Comissão considerou a dissertação APROVADA. Finalizados os trabalhos, lavrei a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada eletronicamente pelos membros da Comissão. Belo Horizonte, 14 de julho de 2026.

Documento assinado eletronicamente por **Eduardo Moreira da Silva**, **Professor do Magistério Superior**, em 14/07/2026, às 16:16, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

Documento assinado eletronicamente por **Claudia Feres Faria**, **Professora do Magistério Superior**, em 14/07/2026, às 16:19, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

Documento assinado eletronicamente por **Camila Montevechi Soares**, **Usuário Externo**, em 14/07/2026, às 16:23, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufmg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **5322602** e o código CRC **D52E79F2**.

Referência: Processo nº 23072.238051/2026-10 SEI nº 5322602

AGRADECIMENTOS

A trajetória na pesquisa acadêmica é um tanto desafiadora, seja pela natureza do próprio trabalho, seja devido às barreiras que encontramos enquanto perseguimos esta carreira. Ainda assim, nunca foi tão fácil fazer uma escolha e permanecer aliada a ela. Devo admitir que não consigo imaginar outro percurso que seja tão estimulante quanto este.

Agradeço, em primeiro lugar, à minha família. Aos meus pais, Lara e Ricardo, por seu apoio incondicional, serei sempre grata. Vocês estiveram presentes entre todas as mudanças e versões de mim que optei por viver, mesmo quando (acredito eu) não entendiam o que as motivava. Ao meu irmão, Lucas, também agradeço pelo apoio. Mais do que tudo, agradeço pela leveza com que leva a vida, por se manter como um horizonte para esse caminho.

Como uma pessoa de fora de Minas Gerais, iniciar um mestrado em um novo estado, cidade e departamento acrescenta ainda maiores desafios a este processo corrido e árduo. Mesmo assim, Belo Horizonte foi gentil comigo, me permitiu encontros e reencontros que levarei por toda a vida. Por isso, agradeço ao departamento de Ciência Política da UFMG, por todo o acolhimento, ensinamentos e por toda a perspectiva profissional que me ofereceu, em especial aos professores Eduardo e Ricardo. Agradeço também às amizades que fiz no período, à Maria Elisa, Leopoldina, Izabelle, Bruna, Larissa, Gabriel, Israel, João e Carlos pela troca, suporte e incontáveis cafés. Em especial, agradeço à Rafa por todo o companheirismo e horas de estudo compartilhadas em salas e reuniões, você foi uma presença acolhedora no processo solitário que é a escrita. À minha amiga Lara, agradeço pelo apoio que me fez iniciar e permanecer nessa jornada.

Agradeço com admiração à minha orientadora, Claudia Faria, pelas aulas, orientações e contribuições para este trabalho. Seu envolvimento, sempre muito presente e detalhado, foi o que permitiu que esta pesquisa se desenvolvesse. Obrigada pelo acolhimento e direcionamento em todo o processo. Agradeço, também, ao professor Eduardo e à professora Camila por aceitarem compor a banca desta dissertação e por sua contribuição ao campo desta pesquisa.

À Fapemig agradeço pelo apoio financeiro durante todo o meu mestrado e à Capes pelo suporte financeiro para comparecimento em congressos nesse período. Em especial, agradeço à professora Marcia, que me acompanhou desde o início da minha inserção no campo da Ciência Política e não só me incentivou a ingressar neste mestrado, como

também contribuiu ativamente para o processo. Não poderia deixar de agradecer ao ensino público por todas as possibilidades e experiências que me ofereceu. Minha admiração pela pesquisa e universidade pública é plena, só eu sei o papel que têm na minha formação.

RESUMO

Esta dissertação analisa a resiliência institucional, a partir da preservação de funções, do desempenho, da adaptabilidade e formas de reação do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e do Conselho Nacional de Saúde (CNS) no período de 2019 a 2023, marcado por um conjunto de fatores que caracterizam um contexto de restrição de oportunidades políticas para a participação institucionalizada. A pesquisa adotou o método do estudo comparado, em uma abordagem qualitativa que utilizou da técnica de análise de conteúdo de documentos institucionais e dados de mídias sociais (Facebook e Instagram). Assim, temos que alguns fatores colocaram restrições de oportunidade à participação institucionalizada: o Decreto nº 9.759/2019, a pandemia da Covid-19 e o desmantelamento de instituições participativas e políticas sociais. Frente a esse contexto, os conselhos nacionais precisaram se adaptar para manter suas funções e protagonismo político, em um processo que os estudos sobre Instituições Participativas têm analisado sob a ótica da resiliência. Isso nos leva à pergunta: O que explica a resiliência das instituições participativas em momentos caracterizados pelo fechamento das oportunidades políticas relativas à participação institucionalizada? Entendemos que mais do que identificar a resiliência, é preciso qualificá-la, investigando fatores como o desenho institucional, a preservação de funções políticas, a dinâmica das comunidades de políticas e a mobilização de repertórios de ação. Entre os resultados, observamos que a forma pela qual o conselho reagiu e/ou se adaptou à conjuntura crítica influência no tipo de resiliência que é configurada. Assim, foi possível observar dois tipos de resiliência, um deles se deriva de um conjunto de reações que implicam em uma preservação da instituição por meio de adaptações rápidas e pouco reflexivas; enquanto o outro advém reações que contra-atuam com a conjuntura, em um esforço para aprofundar a força institucional e a capacidade participativa dos conselhos. Além de dialogar com estudos sobre a participação institucionalizada e a resiliência, esta dissertação contribui para um conhecimento mais aprofundado sobre o fenômeno e para a qualificação de futuros estudos sobre o desempenho de Instituições Participativas em ciclos mais ou menos favoráveis à ação política dessas arenas.

Palavras-chave: Resiliência Institucional; Instituições Participativas; Política de Assistência Social; Política de Saúde

ABSTRACT

This dissertation analyzes institutional resilience based on the preservation of functions, performance, adaptability, and forms of reaction of the National Social Assistance Council (CNAS) and the National Health Council (CNS) from 2019 to 2023. This period was marked by a set of factors that created a context of restricted political opportunities for institutionalized participation. The research adopted the comparative case study method, using a qualitative approach that applied content analysis techniques to institutional documents and social media data (Facebook and Instagram). The political context was characterized according to studies on the far-right, neoliberalism, institutional change, and policy dismantling. Thus, certain factors restricted opportunities for institutionalized participation: Decree No. 9,759/2019, the Covid-19 pandemic, and the dismantling of participatory institutions and social policies. In response to this context, the national councils had to adapt to maintain their functions and political leadership, a process that studies on Participatory Institutions have analyzed through the lens of resilience. This leads to the question: What explains the resilience of participatory institutions during periods characterized by the closure of political opportunities for institutionalized participation? We argue that beyond merely identifying resilience, it is necessary to qualify it by investigating factors such as institutional design, the preservation of political functions, policy communities, and the mobilization of repertoires of action. The results show that the council's form of reaction to the critical juncture matters. Consequently, one type of resilience may shape reactions that imply institutional preservation through rapid and low-reflexivity adaptations, whereas another type shapes reactions that counteract the juncture in an effort to deepen the councils' institutional strength and participatory capacity. In addition to dialoguing with studies on institutionalized participation and resilience, this dissertation contributes to a deeper understanding of the phenomenon and to the qualification of future studies on the performance of Participatory Institutions within cycles that are more or less favorable to the political action of these arenas.

Keywords: Institutional Resilience; Participatory Institutions; Social Assistance Policy; Health Policy.

LISTA DE FIGURAS E GRÁFICOS

Figura 1 - Posicionamento do ex-presidente Jair Messias Bolsonaro 27
Figura 2 - Posicionamento da Secretaria-Executiva da Presidência da República 28
Figura 3 – Dimensões da Resiliência Institucional em Instituições Participativas 65
Figura 4 – Etapas da análise de conteúdo 74
Figura 5 – Alterações no Regimento Interno do CNAS 90
Gráfico 1 – Publicação de resoluções e moções do CNAS por ano 93
Gráfico 2 – Principais conteúdos abordados nas resoluções do CNAS entre 2019 e 2023 95
Gráfico 3 – Principais conteúdos abordados nas moções do CNAS entre 2019 e 2023 98
Gráfico 4 – Natureza das moções publicadas pelo CNAS por ano 98
Gráfico 5 – Instituições políticas e entididades mais abordadas em moções do CNAS por temática 100
Gráfico 6 – Comparação das postagens no Facebook e no Instagram do CNAS 102
Gráfico 7 – Média de interações por postagem do CNAS no Facebook 103
Gráfico 8 – Média de interações por postagem do CNAS no Instagram 104
Figura 6 – Nuvem de palavras de legendas em postagens sobre o orçamento e a pandemia da Covid-19 nas páginas do CNAS 105
Figura 7 – Postagem sobre orçamento no Facebook CNAS 106
Figura 8 – Postagem no Instagram do CNAS sobre a pandemia da Covid-19 108
Gráfico 9 - Publicação de resoluções, moções e recomendações do CNS por ano 112
Gráfico 10 – Principais conteúdos abordados nas resoluções do CNS por ano 114
Gráfico 11 – Instituições políticas e entidades mais abordadas em recomendações do CNS 116
Gráfico 12 – Instituições políticas e entididades mais abordadas em recomendações do CNS por temática 117
Gráfico 13 – Natureza das moções publicadas pelo CNS por ano 120
Gráfico 14 – Comparação das postagens no Facebook e no Instagram do CNS 121
Gráfico 15 – Média de interações por postagem do CNS no Facebook 122
Gráfico 16 – Média de interações por postagem do CNS no Instagram 123
Figura 9 – Nuvem de palavras das legendas em postagens sobre o orçamento e a pandemia da Covid-19 nas páginas do CNS 124
Figura 10 – Publicação sobre a campanha #CADÊRECURSO do SUS no Instagram 127

Figura 11 - Publicação sobre a campanha #CADÊRECURSO do SUS no Facebook 128
Figura 12 - Publicações sobre a campanha #MaisSUSmenosCoronavírus 130
Figura 13 – Publicação sobre a Marcha Pela Vida 131

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Abordagens teóricas sobre a mudança institucional 42
Quadro 2 – Dimensões de análise 62
Quadro 3 – Tipos ideais de Resiliência Institucional em Instituições Participativas 66
Quadro 4 – Dados sobre o processo de extinção dos colegiados nacionais 76
Quadro 5 – Lista de categorias para dados documentais 79
Quadro 6 – Lista de categorias para dados de mídias sociais 82
Quadro 7 – Síntese das transformações impostas pelo Decreto nº 9.759/2019 88
Quadro 8 - Matriz para as categorias: Conteúdo principal, Código e Subcódigo 154
Quadro 9 - Matriz para as categorias: Destinatário amplo e Destinatário 157

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Documentos publicados pelos Conselhos Nacionais entre 2019 e 2023 78
Tabela 2 – Publicações em mídias sociais dos Conselhos Nacionais entre 2019 e 202381
Tabela 3 - Principais conteúdos abordados pelo CNAS em resoluções 94
Tabela 4 - Principais conteúdos abordados pelo CNAS em moções 97
Tabela 5 - Principais conteúdos abordados pelo CNS em resoluções e recomendações 112
Tabela 6 - Principais conteúdos abordados pelo CNS em moções 118

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

Capes - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social

CNDH - Conselho Nacional de Direitos Humanos

CNS – Conselho Nacional de Saúde

Cofin - Comissão Intersetorial de Orçamento e Financiamento

Congemas - Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social

Conjur - Consultoria Jurídica

Covid-19 – Coronavírus

DF - Distrito Federal

DOU - Diário Oficial da União

DPR – Direita Populista Radical

EC - Emenda Constitucional

Fapemig - Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais

Fiocruz - Fundação Oswaldo Cruz

FNAS - Fundo Nacional de Assistência Social

ED – Extrema Direita

IP - Instituição Participativa

LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA - Lei Orçamentária Anual

LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social

MC - Ministério da Cidadania

MDS - Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social Família e Combate à Fome

MS - Ministério da Saúde

MP - Ministério Público

OPAS - Organização Pan-Americana da Saúde

PEC – Proposta de Emenda à Constituição

PNAB - Política Nacional de Atenção Básica

PNPS - Política Nacional de Participação Social

PPA – Plano Plurianual

PT – Partido dos Trabalhadores

RAG - Relatórios Anuais de Gestão

STF - Supremo Tribunal Federal

SUAS - Sistema Único de Assistência Social

SUS - Sistema Único de Saúde

UnB - Universidade de Brasília

SUMÁRIO

1. Introdução 17

2. Entre choques e adaptações: reflexões sobre o conceito de resiliência institucional e o contexto para os Conselhos Nacionais de Políticas Públicas 23

2.1. Contexto intelectual e prático de desmonte 25

2.1.1. Natureza do regime 32

2.1.2. O Decreto nº 9.759/2019 36

2.2. Sobre o desmantelamento e a mudança institucional 39

2.3. Resiliência institucional e perspectivas sobre a adaptação nas Instituições Participativas 44

2.3.1. Desenho institucional 52

2.3.2. Comunidades de políticas 53

2.3.3. Repertórios de ação 58

2.4. Dimensões de análise 61

3. Desenho de pesquisa em perspectiva comparada e análise de conteúdo 68

3.1. Desenho de pesquisa 71

3.1.1. Pergunta de pesquisa 71

3.1.2. Objetivo 71

3.1.3. Objeto 72

3.2. Metodologia 72

3.3. Delimitação dos dados coletados 74

3.3.1. Critérios para inclusão de dados e etapas de análise 75

3.3.2. Estratégia de coleta e sistematização de dados 83

4. Análise da Resiliência Institucional: entre a preservação de funções e a adaptação de formas de reação à conjuntura crítica 86

4.1. O Conselho Nacional de Assistência Social: adaptações em retomada ao *status quo* 87

4.1.1. Funções e desempenho político do Conselho Nacional de Assistência Social 87

4.1.2. Adaptabilidade e formas de reação do Conselho Nacional de Assistência Social à restrição de estruturas de oportunidades políticas 96

4.2. O Conselho Nacional de Saúde: adaptações que buscam a transformação do *status quo* 110

4.2.1. Funções e desempenho político do Conselho Nacional de Saúde 110

4.2.2. Adaptabilidade e formas de reação do Conselho Nacional de Saúde à restrição de estruturas de oportunidades políticas 118

4.3. Formas de reação 133

5. Conclusão 139

6. Referências 145

7. Anexo 1 – Matriz de estrutura das categorias da análise de conteúdo 154

1. Introdução

A relação entre sociedade e Estado constitui um eixo central de análise na literatura sobre ação coletiva e mudança política, sendo frequentemente compreendida como parte da dinâmica da política contenciosa, em que atores coletivos mobilizam diferentes estratégias para influenciar decisões públicas e disputar poder. Por um lado, essas interações podem assumir formas mais confrontacionais, marcadas por embates diretos, rupturas e, em alguns casos, violência. Por outro lado, em contextos de maior abertura institucional, observa-se a incorporação de formas de ação mais institucionalizadas, nas quais os atores passam a atuar por meio das estruturas do Estado, em busca da ocupação de espaços políticos e da conquista de objetivos. Ainda que variem quanto ao grau de confronto ou institucionalização, essas interações mantêm como elementos centrais a disputa por poder, a defesa de interesses divergentes e a necessidade de coordenação entre atores que, situados fora das posições dominantes, buscam ampliar sua capacidade de influência sobre as decisões públicas (Tarrow, 2011; Tilly; Tarrow, 2007).

Em cenários de ação institucionalizada, a aproximação da sociedade civil com o Estado pode ocorrer de diversas formas, como, por exemplo, por meio da ocupação de cargos na burocracia, do contato com lideranças políticas e da interação em espaços participativos, em que há um contato constante entre atores estatais e sociais (Abers, Serafim e Tatagiba, 2014). Em qualquer um desses cenários, é preciso a mobilização e a adaptação de repertórios e estratégias de ação. A depender da conjuntura política, a capacidade de adaptação exigida das comunidades de políticas, atores individuais e, até mesmo, de instituições, para manterem-se atuantes pode ser elevada. Nesses casos, alguns estudiosos têm se aprofundado sobre o conceito de resiliência, a fim de explorar as condições e efeitos que envolvem o processo de adaptação, bem como os fatores necessários para que ele ocorra. Esta dissertação parte da pergunta: como varia a resiliência das instituições participativas em momentos caracterizados pelo fechamento das oportunidades políticas relativas à participação institucionalizada? Portanto, temos como objetivo analisar como a mobilização de repertórios de ação e a atuação das comunidades de políticas influenciaram as variações na resiliência institucional nos Conselhos Nacionais de Assistência Social (CNAS) e Saúde (CNS).

No Brasil, a forma pela qual se relacionam Estado e sociedade civil mudou profundamente após o período de redemocratização e a promulgação da Constituição de

1988. A redemocratização é também considerada um marco por, dentre outras coisas, congregar reivindicações de diversos setores da sociedade civil (Avritzer, 2012). O texto constitucional prevê um "Estado de Bem-estar viabilizado pela ampliação do financiamento para políticas sociais, descentralização e participação social" (Coelho, 2004, p. 1). Nesta ordem constitucional, a soberania popular foi estabelecida por meio da representação e da participação, esta última sendo realizada por uma série de instituições participativas (IP) que se tornaram uma característica proeminente da democracia brasileira. Portanto, após a Constituição de 1988, a participação passa por um processo de expansão no território nacional e de institucionalização, o que levou ao surgimento de diversos mecanismos, como as conferências de políticas públicas, o orçamento participativo e os conselhos gestores.

O termo "instituições participativas" (doravante IPs) foi sistematizado por Avritzer (2008), ao analisar distintas formas de participação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas públicas. Para o autor, é possível identificar, ao menos, três desenhos participativos: no primeiro há uma participação de baixo para cima, mais democratizante, distributiva e vulnerável à vontade política de um governo em mantê-la, como é o caso do Orçamento Participativo; no segundo, há um processo de partilha do poder em que atores estatais e da sociedade civil participam simultaneamente, tal como em Conselhos Gestores de Políticas; e no terceiro há a ratificação pública, em que os cidadãos são convidados a referendar determinada decisão, como nos Planos Diretores Municipais. Assim, uma característica central nesse contexto é a identificação da participação que ocorre no interior de instituições, em contato constante com o Estado. Além disso, Côrtes (2011) entende esses mecanismos como instituições porque não constituem experiências episódicas de participação, mas sim estão instituídas como elementos da gestão pública brasileira. Portanto, o conceito de IPs se refere a "mecanismos de participação criados por lei, emendas constitucionais, resoluções ou normas administrativas governamentais que permitem o envolvimento regular e continuado de cidadãos com a administração pública, tanto diretamente quanto através de representantes" (Côrtes, 2011, p. 137).

No caso dos conselhos gestores, o que se conformou foi um desenho de partilha de poder, definido como um "espaço público de composição plural e paritária entre Estado e sociedade civil, de natureza deliberativa, cuja função é formular e controlar a execução das políticas públicas setoriais" (Tatagiba, 2002, p. 54). Assim, essas instituições promovem um espaço de deliberação para distintos setores da sociedade civil,

em que as decisões incidem sobre a formulação de políticas públicas e possibilitam a ampliação do controle social sobre políticas setoriais. A área da saúde foi percussora na criação e expansão dessas instituições, especialmente com a disseminação de conselhos subnacionais pelos municípios do país. No caso de políticas sociais, a partir da Constituição de 1988 e de regulamentações setoriais, a existência de conselhos gestores municipais passou também a ser uma condição para o repasse de recursos para as unidades subnacionais. Além do SUS, a assistência social passou, posteriormente, a funcionar da mesma forma.

Dessa forma, os conselhos gestores, ao disporem de meios para recomendar, deliberar e fiscalizar decisões de seus respectivos setores, passam a assumir papel importante na governança das políticas setoriais. Para tanto, são compostos por representantes governamentais e da sociedade civil, por atores estatais e não estatais. Essa dinâmica constitui essas instituições como espaços propícios para a mobilização e a articulação da participação institucionalizada, de modo que para alguns movimentos sociais e organizações da sociedade civil, os conselhos se consolidaram como espaços importantes de debate e disputa em torno de determinadas políticas, com uma promessa de promessa de atuação conjunta de representações sociais e governamentais sobre o controle social. (Abers; Serafim; Tatagiba, 2014; Almeida; Vieira; Kashiwakura, 2020).

A partir dos anos 2000, passada a promulgação da Constituição de 1988 e regulamentação dos setores de políticas, observamos uma expansão das instituições participativas. Esse movimento ocorreu com a diversificação de desenhos institucionais, a partir da criação de novas IPs; com a expansão territorial por municípios brasileiros, visto que desenhos subnacionais passam a se difundir pelo território; e com a expansão por setores de políticas, com a criação, inclusive, de novos colegiados nacionais em distintos setores. Devido a esse movimento, alguns autores se referem a um ciclo de expansão para a participação institucionalizada. Em contrapartida, a partir de 2014 observamos um movimento em direção contrária, com um início de um ciclo de retração. Com fortes reações contra a Política Nacional de Participação Social (PNPS), contenção na criação ou desenvolvimento de instituições participativas, redução dos espaços ou canais de interlocução entre sociedade civil e Estado, uma nova conjuntura se conformou.

Para o nosso trabalho, o período entre 2019 e 2023 é emblemático por conta das imposições colocadas pelo Decreto nº 9.759/2019, cujo conteúdo estabelecia critérios para a extinção – ou, posteriormente, alteração – dos colegiados da administração pública federal. Assim, entendemos que ocorreu um processo de restrição das oportunidades

políticas para a participação institucionalizada e, com ela, para os atores sociais e governamentais atuantes nestas IPs. As oportunidades políticas são dimensões do ambiente político - em geral externas aos atores observados e não necessariamente formais ou permanentes - que proporcionam incentivos para que as pessoas se envolvam na ação coletiva, de modo que em determinados contextos essas dimensões podem ser restringidas e os incentivos limitados ou, inclusive, eliminados (Tarrow, 2009). Aqui, entendemos que este período é marcado pela restrição de oportunidades para a participação institucionalizada e para as políticas sociais, devido aos processos de desmantelamento de políticas públicas, de instituições participativas e da restrição de canais de interação entre o Estado e a sociedade civil. Além disso, ao analisarmos o desempenho dos conselhos no período, entendemos que outros eventos também caracterizaram esse contexto, como o início da pandemia da Covid-19 e a vigência de um governo de direita populista radical[1], que impactaram o funcionamento das instituições e evidenciaram a essencialidade da seguridade social.

Da mesma forma que as instituições participativas se desenvolveram por meio de mudanças institucionais e atualizações de repertórios ao longo do ciclo expansionista, em busca do acúmulo de força política e institucional, da ocupação de espaços no Estado e de conquistas políticas; em uma nova conjuntura, dessa vez em um ciclo de retração, essas mudanças ocorrem em vista de manter os espaços participativos atuantes e politicamente ativos. Desse modo, ao tratar sobre instituições participativas é preciso considerar como os atores inseridos nesses espaços fazem uso dessas instituições. Uma vez que os canais institucionalizados de interlocução com o Estado foram restringidos, seria possível movimentos sociais ou atores da sociedade civil manterem-se atuantes por meio de ou em defesa desses mecanismos? Mais importante, em que direção ocorre a adaptação das estratégias de ação desses atores? O que explicaria a variação nas formas de adaptação da participação institucionalizada em diferentes setores de políticas públicas?

Para responder a esses questionamentos recorremos ao conceito de resiliência institucional, entendido como a capacidade de adaptação de atores e instituições em momentos de crise (Almeida, 2020; Bezerra et al., 2022; Bezerra et al., 2024; Ercan *et al.*, 2025; Davoudi *et al.*, 2012; Capano; Woo, 2017). No caso das IPs, em específico, a

[1] Entendemos a Direita Populista Radical (DPR) como um grupo, inserido no núcleo ideológico da ultradireita, que possui um caráter reformista, em aceitação à essência da democracia, mas com fortes oposições aos seus elementos liberais como os direitos das minorias e o pluralismo democrático, o estado de direito e a separação de poderes (Rydgren, 2007; Mudde, 2019; Kaltwasser e Zanotti, 2023). Esses conceitos serão melhor trabalhados na seção 2.1.1.

resiliência tem mais um componente, que trata do esforço dos atores nelas inseridos para manter o espaço como uma arena central à atuação da sociedade civil sobre os rumos da política (Almeida, 2020). Por definição, um processo adaptativo ocorre em reação a algum evento externo ou à restrição de oportunidades políticas que colocam desafios sobre o funcionamento esperado de uma instituição e/ou ameaçam a sua permanência. Para Ercan *et al.* (2025), as formas pelas quais as instituições reagem a esses eventos caracterizam o tipo de resiliência, de modo que podem empregar esforços para intensificar, conter ou contra-atuar com os conflitos e/ou restrições de oportunidades determinados pelo contexto. Assim, instituições podem elaborar processos de adaptação que buscam conter conflitos em um retorno rápido e mais conservador à normalidade, gerando a resiliência em retomada (*bouncing back*); ou configurar adaptações que contra-atuam com a conjuntura e buscam mudanças em direção a um aprofundamento de qualidades democráticas e deliberativas, em uma resiliência transformadora (*bouncing forward*). Para além de tratar a resiliência estritamente como um processo de adaptação, considerar quais características de uma instituição são alteradas e a direção da mudança contribui para a qualificação deste debate, especialmente ao considerarmos que no caso de IPs é preciso a manutenção de um espaço de deliberação e ação política.

Vários estudos têm analisado os Conselhos Nacionais como resilientes, ou seja, capazes de se adaptar às conjunturas críticas. Aqui, analisamos dois casos, o Conselho Nacional de Saúde (CNS) e o Conselho Nacional Assistência Social (CNAS) de forma comparativa. Assim, nesta dissertação adotamos a resiliência institucional como o fenômeno de interesse e, a fim de qualificar as variações em sua configuração, recorremos à análise de três fatores explicativos, sendo eles o desenho institucional, a centralidade que ocupam os conselhos nacionais na atuação da comunidade de política, e nos repertórios de ação mobilizados no período. O aprofundamento sobre esses fatores nos permitiu investigar as variações entre os dois casos, considerando a forma pela qual reagiram às restrições de oportunidades descritas, e aplicar esse conceito em diálogo com o campo de estudos sobre a participação institucionalizada. Além disso, a caracterização dos processos de adaptação vivenciados por esses conselhos no período contribui para análise comparada dos dois setores de política aqui em foco – a saúde e a assistência social -, e para futuros estudos que se dedicam aos esforços e estratégias de ação conduzidos no processo de retomada do ecossistema da participação institucionalizada.

Para além desta introdução e da conclusão, trabalhamos a dissertação em três capítulos. No primeiro, apresentamos a ancoragem teórica utilizada. Iniciamos o capítulo

discutindo o contexto em que os casos em análise estão imersos, a partir da caracterização do regime político vigente no período, com reflexões sobre o campo da extrema direita e as conexões entre políticas autoritárias e neoliberais, e da pandemia da Covid-19, um evento que colocou diversos desafios sobre os conselhos e os respectivos setores de políticas públicas. Em seguida, discutimos as repercussões do Decreto nº 9.759/2019 e dos processos de desmonte de políticas sociais e, para isso, recorremos à literatura sobre a mudança institucional (Pierson, 2007, 2011; Mahoney; Thelen, 2010) e processos de desmantelamento (Bauer; Knill, 2014). Finalizamos o primeiro capítulo tratando do conceito de resiliência institucional e as formas pelas quais ele tem sido empregado. Nesse momento, nos aprofundamos teoricamente sobre os fatores explicativos que têm sido analisados em estudos sobre as instituições participativas, e apresentamos as dimensões de análise elaboradas. No segundo capítulo trabalhamos o desenho e a metodologia da pesquisa. Nesta dissertação, realizamos um estudo comparado de dois Conselhos Nacionais e analisamos dados documentais e de mídias sociais por meio da técnica de análise de conteúdo. Portanto, para além do desenho, esse capítulo apresenta os pormenores do processo de coleta, sistematização e análise dos dados. No terceiro e último capítulo apresentamos a análise dos dados. Nele, discutimos ambos os casos com base em duas dimensões de análise. A primeira trata das funções e desempenho político dos conselhos, considerando o seu desenho institucional, controle social e alterações impostas pela conjuntura, na segunda, nos aprofundamos sobre como se deu a adaptação e formas de reação aos desafios ocorridos no período. Em ambos os momentos, partimos das formas de reação de Ercan *et al.* (2025) para qualificar as variações na resiliência institucional. Por fim, no capítulo conclusivo, fazemos o caminho de volta, ao retomar os principais achados para responder às questões de pesquisas anunciadas nesta introdução.

2. Entre choques e adaptações: reflexões sobre o conceito de resiliência institucional e o contexto para os Conselhos Nacionais de Políticas Públicas

Em abril de 2019, foi publicado o Decreto nº 9.759 que previa a desativação de arranjos participativos nacionais, sob a justificativa de contenção de despesas do Estado. À época, Jair Messias Bolsonaro ocupava a Presidência da República do Brasil e o ato de desativação dos colegiados nacionais ocorreu ainda nos primeiros 100 dias de governo. A ação foi questionada por diversas instâncias da sociedade civil e instituições democráticas, de modo que o decreto foi alterado e o desmonte das instituições participativas (IP) reduzido. Ainda assim, o que se presenciou nos anos seguintes do mandato foram ações de interferência nas instâncias de participação social, visando reduzir a capacidade de atuação das IPs e fechar canais de interlocução com atores organizados da sociedade civil. Além disso, ao longo do período foram observados processos de desmantelamento em distintos setores de políticas públicas, nos quais o fechamento de canais de consulta pública e de interação entre Estado e sociedade civil foram frequentes.

A reduzida integração de um subsistema de políticas públicas com as comunidades de políticas ou arranjos participativos é apontada como um dos fatores facilitadores para a execução de processos de desmantelamento (Mello, 2023; Papi *et al.*, 2024; Bezerra *et al*., 2024). O fechamento de canais de consulta pública ou a limitação da participação também são características da forma de operar de governos autoritários ou de regimes que passam por processos de desdemocratização (Tilly, 2007). Com isso, o desmonte de canais institucionalizados de participação pode ser entendido como uma forma de reduzir a interação entre Estado e entes não governamentais - como movimentos sociais, setores privados e com a sociedade civil em geral - e comprometer qualidade da resiliência de políticas públicas. Entre 2019 e 2023, a vigência deste decreto alterou o funcionamento e a composição de uma série de instituições participativas[2] nacionais e, ao longo do mandato, o governo conduziu ações que limitaram as formas de interlocução entre Estado e sociedade civil (Bezerra *et al.,* 2024; Tatagiba *et al.,* 2022).

O governo de Jair Messias Bolsonaro foi eleito com promessas de resolver a corrupção, reduzir despesas públicas e o próprio aparato estatal, além de ataques morais

[2] Por instituições participativas adotamos o conceito inicialmente sistematizado por Avritzer (2009), que consiste em diferentes formas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas.

e sociais às minorias. Com atributos de um governo de direita populista radical, a sua atuação, em diversos momentos e níveis, recorria às instituições e estruturas democráticas para promover o desmonte de políticas sociais, a restrição de direitos ou do acesso aos serviços públicos e, inclusive, para promover o enfraquecimento do próprio regime que o elegeu (Mudde, 2019; Cassimiro e Lynch, 2022; Gomide; Silva; Leopoldi, 2023). Nesse contexto, para executar o seu projeto político fez-se necessário reduzir o poder de interferência por parte da sociedade civil, com a restrição das oportunidades políticas relacionadas às instituições participativas e de sua capacidade de mobilização.

Ainda que, no quesito da participação institucionalizada no nível nacional, medidas formais tenham sido tomadas para conduzir o desmonte, ações de resistência ao decreto conferiram à algumas instituições a robustez necessária para manterem-se atuantes e resilientes no período. Esta dissertação busca tipificar e qualificar os elementos que caracterizam a resiliência das instituições participativas em momentos caracterizados pela restrição de oportunidades políticas relativas à participação institucionalizada. Como mencionamos, as estruturas de oportunidade política proporcionam incentivos para que as pessoas se envolvam na ação coletiva e, quando restringidas, observamos uma redução nesses incentivos ou o surgimento de dificuldades na mobilização de estratégias de ação.

Nesse sentido, recorremos à discussão teórica de conceitos como a mudança institucional, a resiliência, a comunidade de política e os repertórios de ação ao longo do capítulo. Para caracterizar e analisar a restrição de oportunidades políticas, buscamos mapear processos de mudança institucional sob a ótica dos efeitos de reforço descritos por Pierson (2007; 2011) e as estratégias de mudança desenvolvidas por Mahoney e Thelen (2010). Com o objetivo de tipificar e diferenciar a resiliência em duas instituições participativas, esses conceitos podem auxiliar a visualizar variações no desenvolvimento de estratégias de ação e mecanismos institucionais em dois conselhos, a princípio, semelhantes.

Além disso, propomos qualificar tipos distintos de resiliência nos termos elaborados por Ercan *et al.* (2025). Como veremos adiante (seção 2.3.), a resiliência é trabalhada como um conceito que trata da capacidade de um sistema se adaptar e retornar à normalidade após o confrontamento com um choque externo ou, como no nosso caso, com um contexto de restrição de oportunidades. Essa definição deixa uma questão central: se a configuração inicial de normas, formais ou informais, de uma instituição não a defendeu das transformações causadas pela conjuntura, em que direção se espera que a adaptação ocorra? Para Ercan *et al.* (2025), existem distintas formas pelas quais uma

instituição pode reagir à conjuntura crítica, de modo a configurar adaptações que buscam um retorno rápido e mais conservador à normalidade, gerando a resiliência em retomada (*bouncing back*); ou a configurar adaptações que contra-atuam com a conjuntura e buscam mudanças em direção a um aprofundamento de qualidades democráticas e deliberativas, em uma resiliência transformadora (*bouncing forward*).

Assim, neste primeiro capítulo buscamos identificar algumas dimensões relevantes do contexto em análise. Iniciamos explorando como as características de um governo de direita populista radical, alinhado a uma política neoliberal de contenção do bem-estar social, se apropriam de estratégias de desmantelamento e levam à restrição de oportunidades para, neste caso em específico, a ação política dos Conselhos Nacionais. Também observamos como esses eventos ocorrem em um contexto de Emergência em Saúde Pública colocado pela pandemia da Covid-19, em que as políticas sociais, até então alvo de desmantelamentos, foram necessárias para a manutenção do bem-estar e, até mesmo, da vida da população (seção 2.1.). Em seguida, nos aprofundamos sobre as dimensões do desmantelamento e formas de mudança institucional, com ênfase para as estratégias de transformações graduais (seção 2.2.). Na terceira seção analisamos, teoricamente, como as IPs se fizeram resilientes frente a estes processos, com foco na observação do contexto para a participação institucionalizada (seção 2.3.). Finalizamos o capítulo desenvolvendo as dimensões de análise (seção 2.4.), considerando a diferenciação entre dois tipos de resiliência institucional (Ercan *et al.*, 2025), os fatores explicativos para este fenômeno utilizados pela literatura especializada sobre instituições participativas (Almeida, 2020; Almeida; Martelli; Coelho, 2021; Martelli; Almeida; Coelho, 2022) e elementos da mudança institucional incremental (Pierson, 1994; Mahoney; Thelen, 2010).

2.1. Contexto intelectual e prático de desmonte

Os processos de desmonte são marcados pela intencionalidade na desestruturação ou reorientação da formação de uma política pública, de modo que ocorrem com maior facilidade em contextos marcados pelo baixo grau de consolidação da política ou das instituições e, especialmente, por arranjos com baixo envolvimento das comunidades (Mello, 2023; Gomide; Silva; Leopoldi, 2023). A participação social integra uma maior variedade de atores de veto aos processos de formação ou mudança de políticas. Em defesa de distintos interesses, eles podem se opor e interromper alguns desmontes, bem

como alterar o rumo das ações propostas. Nesse sentido, o envolvimento de grupos localizados fora do escopo estatal ou em interação com ele, como a sociedade civil, movimentos sociais e atores privados, pode tanto otimizar a construção de políticas, com a elaboração de desenhos mais resilientes e robustos (Capano; Woo, 2017; Howlett, 2019; Gomide e Lotta, 2024), quanto - em uma perspectiva adotada pelo campo neoliberal ou pela extrema direita - sobrecarregar o Estado com demandas sociais e uma sobrepujante diversidade de visões acerca da construção e foco ideal das políticas públicas (Bruff, 2016; Hickel, 2016).

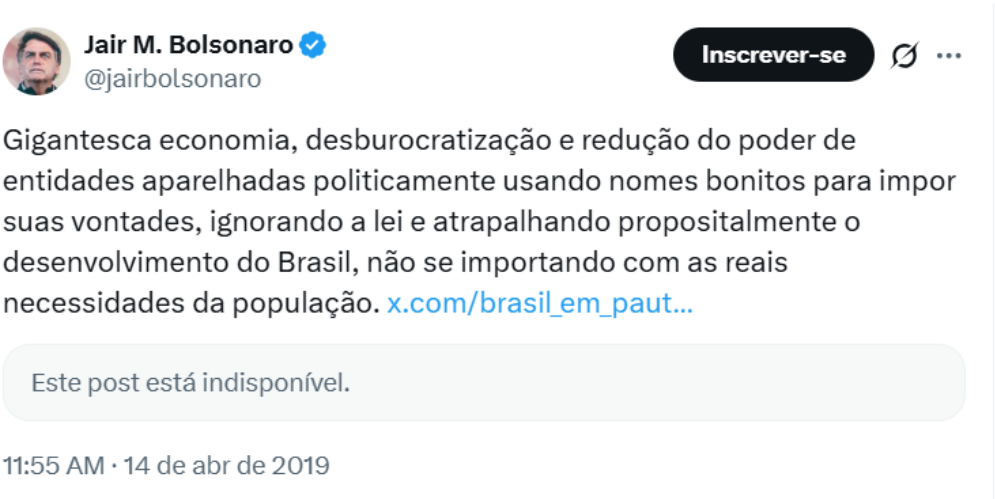
Para Tilly (2007), as relações permeadas pela "consulta ampla" entre o Estado e seus cidadãos são um componente das políticas públicas e um marco característico de processos de democratização. Nesses processos o regime político passa por movimentos em direção a uma consulta mais ampla, mais igualitária, mais protegida e mais vinculante, em que há presença frequente de movimentos sociais, atividades de grupos de interesse e interação entre a sociedade civil e as instituições políticas. Quando o contrário ocorre, com uma mudança em direção às consultas mais restritas, desiguais e desconexas, o que observamos são processos de desdemocratização. Desse modo, a diferença entre ambos os processos se encontra justamente no regime político, entendido como um conjunto de relações entre Estado e cidadão (Tilly, 2007). Ainda que o nosso objetivo não seja caracterizar os processos de democratização e desdemocratização vivenciados pela política brasileira recente, abordar esses conceitos pode nos ajudar a compreender, de forma mais ampla, o contexto por trás da desativação dos arranjos participativos nacionais.

As instituições participativas passaram por ciclos de expansão desde os anos 2000. Desde a redemocratização, todos os governos eleitos foram responsáveis, em maior ou menor medida, pela criação de novos conselhos nacionais e incentivos às demais instituições participativas (IP) (Bezerra, 2020). Notadamente os governos eleitos do Partidos dos Trabalhadores (PT) foram marcados pela tentativa de implementar uma agenda participacionista (Santos *et al.*, 2020; Fukushima e Braga, 2021). Assim, observou-se o experimentalismo com as IPs, o incentivo à sua expansão, a busca por maior abertura com movimentos sociais e a interação entre sociedade civil e instituições políticas.

Contudo, a partir de 2014, o que se observa é uma redução desse movimento de expansão, de modo que, ainda no governo de Michel Temer, entre 2016 e 2018, podemos ver que a criação de novos conselhos nacionais chegou a números ainda inferiores ao

período pré-redemocratização (Bezerra, 2020). Em 2019, este movimento se intensifica. Com a promulgação do Decreto nº 9.759, o governo de Jair Bolsonaro tomou uma ação inédita ao desativar todos os colegiados nacionais em uma única medida. Essa ação deixou muito clara a intencionalidade e a percepção do governo sobre a relação entre o Estado e a sociedade. Como justificativa para o decreto, o presidente se manifestou, em suas mídias sociais, com uma postagem na rede social X, defendendo a ação como uma "economia" e "desburocratização", também colocou a importância da "redução do poder de entidades aparelhadas politicamente" para gerar desenvolvimento ao país e preservar as "reais necessidades da população" (Figura 1).

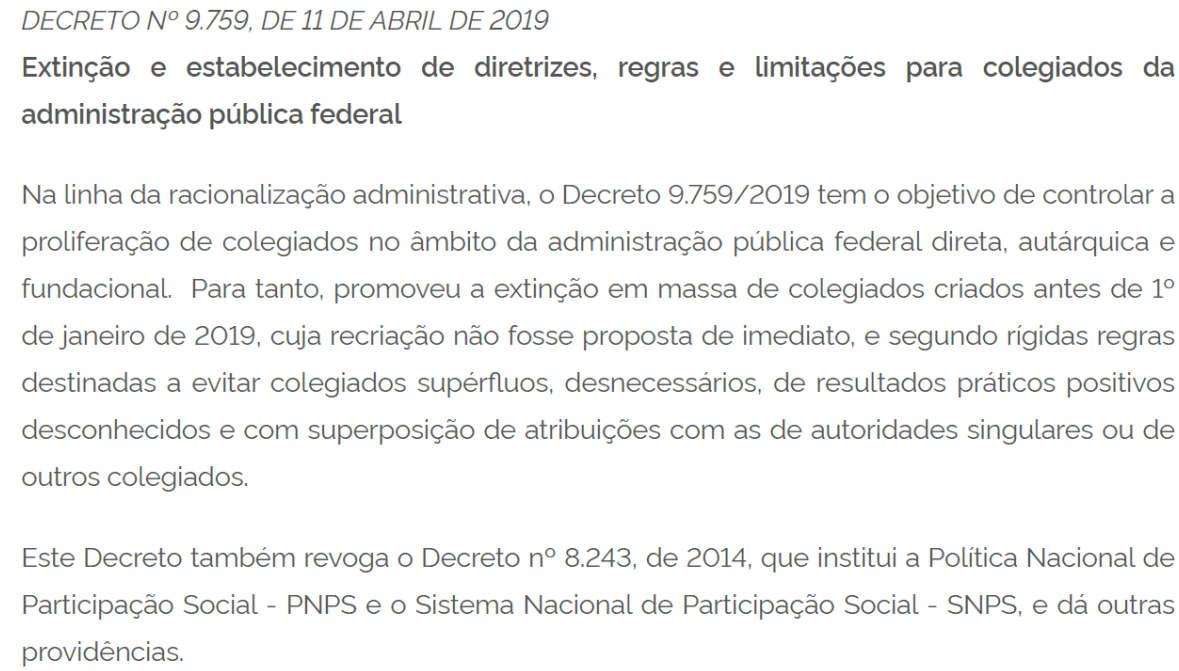
Figura 1 - Posicionamento do ex-presidente Jair Messias Bolsonaro



Fonte: Jair M. Bolsonaro, X, 2019.

Em outubro de 2020, a Secretaria-Executiva da Secretaria-Geral da Presidência da República criou uma publicação com as principais medidas do governo realizadas até então sob o título de "Modernização e Desburocratização". Dentre elas, estava a menção ao Decreto nº 9.759/2019, como um dos componentes do processo de "racionalização administrativa" (Figura 2).

Figura 2 - Posicionamento da Secretaria-Executiva da Presidência da República



DECRETO Nº 9.759, DE 11 DE ABRIL DE 2019

Extinção e estabelecimento de diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal

Na linha da racionalização administrativa, o Decreto 9.759/2019 tem o objetivo de controlar a proliferação de colegiados no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Para tanto, promoveu a extinção em massa de colegiados criados antes de 1º de janeiro de 2019, cuja recriação não fosse proposta de imediato, e segundo rígidas regras destinadas a evitar colegiados supérfluos, desnecessários, de resultados práticos positivos desconhecidos e com superposição de atribuições com as de autoridades singulares ou de outros colegiados.

Este Decreto também revoga o Decreto nº 8.243, de 2014, que institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências.

Fonte: Brasil (2022).

Essas manifestações evidenciam o entendimento, por parte do governo, dos conselhos nacionais como espaços que geram excesso de gastos públicos e de atores com capacidade de interferência nos processos decisórios e constituintes de políticas. Nessa perspectiva, a redução do número de atores e a diminuição dos processos de elaboração de políticas compõem o que foi denominado como "racionalização administrativa".

A partir das manifestações e ações desse governo, é possível resgatar dois traços ideológicos marcantes. Um deles remete à racionalidade neoliberal, em que a redução da interferência do Estado e de sua capacidade administrativa se consolida como um princípio básico. O outro, resgata a promessa da direita populista radical de defesa direta dos interesses do "povo verdadeiro", ou, neste caso, de defesa das "reais preocupações da população". Essa defesa ocorre através de contatos e formas relacionais mais diretas, com a redução e/ou supressão da intermediação - por meio de instituições democráticas - entre o líder e o "povo verdadeiro". Nesse processo, é possível tanto uma maior aproximação com apoiadores, quanto um maior controle de narrativa e seleção da parcela populacional com quem se dialoga e a quem se beneficia. Para Lynch e Cassimiro (2022), uma das características do populismo de direita radical seria, justamente, a rejeição ao pluralismo democrático e o apoio a um líder carismático em seu papel enquanto defensor de interesses seletos.

Ao tratar da racionalidade neoliberal, Brown (2019) ressalta a priorização que esta perspectiva concede à liberdade como o princípio condutor do campo, do pensamento e da política. Para essa racionalidade, mais do que combater desigualdades ou promover a *justiça social*, ao neoliberalismo cabe garantir que as regras e estruturas do Estado promovam o máximo de liberdade possível, ao mercado e ao indivíduo, para que o desenvolvimento econômico ocorra de forma orgânica. Ainda que desigualdades estruturais ou formas de opressão sejam reproduzidas ou perpetuadas no processo, a garantia da liberdade ultraliberal é a justificativa para tais exclusões. No que se refere a construção de políticas sociais e a garantia do acesso à *justiça social*, Brown (2019) entende que o neoliberalismo ataca a democracia em seu elemento central, a igualdade e, em decorrência disso, no planejamento e elaboração de políticas são preservados ou resgatados privilégios de grupos pré-estabelecidos em um processo que ataca a estrutura dos Estados de bem-estar social.

Para a racionalidade neoliberal, as democracias robustas, em seu compromisso com a inclusão de diversas demandas sociais e coletivas no planejamento e execução estatal, privam a liberdade e a segurança individual de forma quase que totalitária. Portanto, para combater essa "ameaça" e executar um projeto que garanta a liberdade ultraliberal como princípio condutor, é preciso reduzir o espaço de deliberação democrática, transformando questões coletivas em problemas técnicos, e reduzir a capacidade real dos cidadãos influenciarem decisões políticas, sendo necessário "tanto constringir quanto desdemocratizar o político" (Brown, 2019, p. 70). Em meio a este processo, um dos caminhos consiste em dificultar a construção de um regime integrado à movimentos sociais, à participação política e às demandas democráticas.

A preservação de desigualdades gera a perpetuação de restrições do acesso à serviços públicos, como os de saúde e de assistência social, de modo a dificultar e até impedir o alcance aos bens públicos e à perpetuação do indivíduo como cidadão portador de direitos políticos. No Brasil, a partir de 2016, foi possível observar transformações nos diferentes setores das políticas sociais, com o desenvolvimento de processos de desmantelamento[3] (Gomide, Silva e Leopoldi, 2023; Fleury, 2024; Sátyro, 2024; Faria e

[3] Adotamos o conceito de desmantelamento proposto por Bauer e Knill (2014), cuja definição consiste em uma mudança de política que reduz o número de itens e de instrumentos, e/ou diminui a sua intensidade, podendo envolver alterações em elementos centrais e/ou nas capacidades dos atores de implementá-los e supervisioná-los. Analisar o desmantelamento de políticas sociais não é o objetivo desta dissertação, ainda assim, foram considerados estudos que utilizam este referencial teórico, com o intuito de mapear o contexto mais amplo para as políticas de assistência social e saúde entre 2019 e 2023.

Lima, 2024). Ao analisar o período do governo de Jair Messias Bolsonaro – 2019 a 2022 -, Fleury (2023) descreve o processo de desmantelamento de políticas conduzido no período como uma forma de restringir o direito à cidadania. Para a autora, ao combater desigualdades, as políticas sociais estão constantemente redesenhando a composição da estrutura social em termos da distribuição de poder e de recursos e, com isso, o processo de desmontar essas políticas costuma estar acompanhado por uma intencionalidade de preservar ou resgatar determinada ordem socioeconômica (Fleury, 2023, *apud:* Fleury e Molina, 2002). Portanto, o desmantelamento surge como uma ação que reforça concentrações de poder ou estruturas sociais prévias.

Somado a essas ações e eventos políticos, o período foi marcado pela pandemia da Covid-19, uma infecção respiratória aguda causada pelo coronavírus SARS-CoV-2, potencialmente grave, de elevada transmissibilidade e de distribuição global. Essa doença foi descoberta em dezembro de 2019 e rapidamente se espalhou pelo globo. Em março de 2020 a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou a infecção pelo coronavírus como uma pandemia. No mesmo mês, o governo brasileiro decretou emergência sanitária e o Congresso Nacional aprovou o decreto legislativo que reconheceu o estado de calamidade pública contra Covid-19 (G1, 2020; Agência Senado, 2020). O Ministério da Saúde (MS) declarou o fim da Emergência em Saúde Pública em abril de 2022 (Brasil, 2022), ao passo que a OMS o decretou em maio de 2023 (Opas, 2023).

Portanto, por dois anos (2020 a 2022), o país conviveu com uma pandemia que exigiu a instauração de medidas sanitárias, como o isolamento social, e de um estado de Emergência em Saúde Pública. Ao contrário do que se esperava em uma crise dessa proporção, o governo adotou uma postura negacionista e inerte. Nesse período, o Ministério da Saúde passou por quatro trocas ministeriais, marcadas por discordâncias sobre a gestão da pandemia e instabilidades na condução da pasta, o Ministério da Cidadania passou por três trocas, com a condução de reformulações em programas de transferência de renda.

Com medidas populistas, o governo de Jair Messias Bolsonaro se colocou constantemente contrário ao isolamento social, a cuidados sanitários (como o uso de máscaras), em apoio ao uso de medicamentos sem eficácia comprovada ou indicação clínica para o Covid-19, atrasou a compra de vacinas e enfraqueceu a Política Nacional de Imunizantes (PNI). Essas posições foram frequentemente divulgadas pelo Presidente em suas mídias sociais e noticiários, com a propagação de ideias e canais de desinformação facilmente cooptados pela população. Nesse contexto, os traços populistas

do governo contribuíram para a ampliação da polarização e da propagação de desinformação.

Na política e no Sistema Único de Saúde (SUS), a administração na pandemia da Covid-19 foi marcada por um forte negacionismo e confronto simbólico com a ciência, com a recusa do governo em adotar diretrizes nacionais e internacionais de enfrentamento à emergência, com uma forte inação e ausência de coordenação federal do sistema de saúde (Sátyro, 2024; Machado e Jerônymo, 2024). Na política e Sistema Único de Assistência Social (SUAS), os programas de transferência de renda se mostraram necessários para o enfrentamento de desafios relacionados ao isolamento social e suas implicações econômicas. Na administração de Bolsonaro, houve a redução da transparência na condução dessas políticas, mudanças em seu desenho e a promoção de programas como uma estratégia eleitoral (Sátyro, 2024; Mostafa, 2024).

Frente a esses eventos, os Conselhos Nacionais precisaram se ajustar tanto ao contexto da pandemia da Covid-19, com a revisão de processos de trabalho internos, elaboração do trabalho e interação com a sociedade em isolamento social, quanto reagir às ações governamentais que colocaram mudanças institucionais às políticas ou desafios ao enfrentamento da pandemia e suas repercussões sociais. Nesse contexto, a restrição dos canais de interação entre sociedade e Estado se coloca, justamente, como um meio de reduzir a resistência à execução de uma agenda neoliberal, com institucionalização da política de austeridade fiscal. Esse processo pode ser observado tanto no desmantelamento das políticas, quanto na restrição do direito à cidadania, com a criação de empecilhos à participação social e ação coletiva.

Ao entendermos a construção - ou desconstrução - de políticas como um processo fruto da mediação entre Estado e sociedade ou, nos termos colocados por Tilly (2007), como fruto da ação do regime político, percebe-se também que para que a participação dos indivíduos na política ocorra é necessária a garantia de direitos políticos e sociais. A construção de espaços de participação ampla, que alcançam distintos atores que originalmente não estariam inseridos no processo de construção de políticas, exige a ampliação do acesso à cidadania. Assim, analisar a restrição da participação social e das instituições participativas na elaboração de políticas públicas é, também, analisar o contexto mais amplo do setor de uma política, considerando como se dão os processos de consulta à sociedade e em que medida estão vinculados às demandas das comunidades que integram o setor.

Além disso, Brown (2019) aponta como a defesa da liberdade individual disfarça uma crítica neoliberal à democracia representativa e ao combate às desigualdades, bem como justifica a supressão do Estado regulador e a limitação da voz política do povo. Dessa forma, a garantia da primazia da liberdade ultraliberal é amparada e viabilizada por meio da revogação do Estado, do desmantelamento de políticas e da restrição de direitos, a fim de reduzir o intervencionismo estatal. A execução desses processos exige uma racionalidade governamental específica, principalmente ao considerar-se os esforços necessários para minar canais de participação e conquistas sociais já pré-estabelecidos. Assim, é possível perceber uma contradição primária na ideologia neoliberal que, se na teoria promete uma libertação das "amarras" ou "tirania" do Estado, na prática implica na presença de um aparato estatal forte e coercitivo para promover medidas com efeitos diretos sobre o próprio enfraquecimento da democracia enquanto regime político (Bruff, 2016; Hickel, 2016).

Assim, em alguns casos, é possível observar processos de desdemocratização em que cortes profundos em serviços sociais e a limitação de canais de consulta pública colocam uma ordem político-econômica contrária a impulsos em direção a uma maior igualdade.

A implementação dessas medidas exige a presença constante do Estado no uso do aparelho coercitivo e, muitas vezes, em operação autoritária. Encontra-se nesse ponto uma relação entre o neoliberalismo e formas de governo autoritárias, em um processo que envolve a reconfiguração do poder estatal e uma tentativa de afastar certas políticas, agendas e atores do debate democrático. Assim, cabe explorar como a restrição do acesso à cidadania, em seus direitos sociais e políticos, se estabelece como um ponto de convergência entre governos autoritários - especialmente para os nossos objetivos, governos de direita populista radical - e o neoliberalismo. Na seção seguinte (2.1.1.) caracterizaremos a natureza do regime político entre 2019 e 2023, período em que estava vigente o governo de Jair Messias Bolsonaro, tendo como foco a conceituação da direita populista radical e seus principais elementos.

2.1.1. Natureza do regime

Como um fenômeno político em ascensão global no século XXI, o avanço da ultradireita chama atenção ao ocupar espaços institucionais, mobilizar atores sociais e impactar a construção e o planejamento de políticas públicas. Tradicionalmente, a

distinção ideológica entre direita e esquerda trabalha com elementos socioeconômicos. Para Bobbio (1995), ao passo que desigualdades são entendidas pela esquerda como fatores negativos e socialmente construídos, que devem ser superados pela atuação estatal, pela direita são vistas como características naturais dos indivíduos que podem ser defendidas ou ignoradas pelo Estado. Em consonância, Mudde (2019) parte dessa diferenciação tradicional para analisar o desenvolvimento da ultradireita, caracterizada a partir da presença de um núcleo ideológico nativista, autoritário e populista que rejeita parte ou a totalidade dos valores da democracia liberal.

Portanto, a ultradireita abrange dois grupos: a extrema direita (ED) e a direita populista radical (DPR). Por um lado, no caso da extrema direita, há uma declarada rejeição à democracia e à soberania popular, com manifestações e mobilizações de caráter revolucionário, posições mais radicais e autoritárias (Rydgren, 2007; Lynch e Cassimiro, 2022; Kaltwasser e Zanotti, 2023). Por outro lado, a direita populista radical possui um caráter mais reformista, em aceitação à essência da democracia, mas com fortes oposições aos seus elementos liberais como os direitos das minorias e o pluralismo democrático, o estado de direito e a separação de poderes (Rydgren, 2007; Mudde, 2019; Kaltwasser e Zanotti, 2023). Em comum, esses grupos de ultradireita compartilham de alguns valores e premissas ideológicas semelhantes, mas, no que se refere à relação com a democracia, desenvolvem distintas estratégias, sejam elas de reforma estatal ou de rompimento com as instituições democráticas.

Entendemos o governo de Jair Messias Bolsonaro - 2019 a 2022, como de direita populista radical (DPR)[4] e observaremos como alguns elementos dessa ideologia se relacionam às políticas de participação adotadas no período. Com relação à atuação da DPR, o esforço para a execução de estratégias reformistas exige a ocupação do Estado e, por consequência, a anuência do campo com alguns pressupostos básicos da democracia, consolidando a particularidade desse grupo. Devido a isso, a DPR é mais recorrentemente observada e bem-sucedida em suas ações, trabalhando por meio da expansão de contramovimentos e ocupação de distintos sistemas de governos. Como valores e características comuns, podem ser destacados o *nativismo,* o *populismo* e o *autoritarismo*. Esses elementos constituem o imaginário e pensamento político do núcleo, e guiam os

[4] Isso sem considerar a tentativa de golpe em janeiro de 2023 depois que perdeu o governo para o então presidente Luís Inácio da Silva (PT).

governantes na escolha de quais grupos de cidadãos são considerados “merecedores” ou “não merecedores” de apoio social (Sátyro, 2024).

De acordo com Kaltwasser e Zanotti (2023), o *nativismo* pode ser pensado como uma forma de nacionalismo xenofóbico, em que os interesses e a cobertura do bem-estar social devem estender-se apenas aos habitantes nativos de determinada nação. A construção de um “povo verdadeiro” é central à direita radical, uma vez que permite delimitar a parcela populacional merecedora ou digna de receber benefícios sociais por parte do Estado, estabelece os traços culturais que devem ser restaurados e consolida uma hegemonia sociocultural que confere *status* e poder ao seu grupo político. No caso brasileiro, o “povo verdadeiro” se constitui como uma construção cristã, que valoriza a ordem cultural tradicional e uma construção familiar patriarcal, engloba nacionalistas conservadores, empresários e famílias tradicionais que defendem uma cultura e estilo de vida patriarcal, heteronormativo e racista (Lynch e Cassimiro, 2022).

Por sua vez, o elemento *populista* da direita radical é marcante em sua ocorrência a partir do século XXI, com a propagação de ideais que são facilmente cooptados pela população e propagados em canais de desinformação (Bennett e Livingston, 2018). Nessa perspectiva, Lynch e Casimiro (2022) entendem o populismo como: “um estilo de fazer política típico de ambientes democráticos ou de massa, praticado por uma liderança carismática, que reivindica a representação de uma maioria contra o restante da sociedade” (p. 18). O populismo de direita radical é, por sua vez, caracterizado pelo apelo a um “povo” contra uma “elite” política, muitas vezes corrupta, a um discurso construído em torno do politicamente incorreto e pela percepção de uma ameaça constante para o estilo de vida e segurança da população em geral. Assim, observa-se a negação do pluralismo democrático e o alcance da igualdade por meio da hegemonia da representação dos ideais de uma maioria específica. É justamente neste ponto que os autores chamam atenção para o caráter reacionário da direita populista radical, uma vez que busca, por meio de reformas elaboradas dentro das instituições democráticas, regredir em processos de democratização - ou promover a desdemocratização - e liberalização que marcam a modernidade (Lynch e Cassimiro, 2022).

Desse modo, o populismo radical de direita trabalha com a representação do “povo verdadeiro”, por meio da promoção de um nacionalismo conservador. Nos posicionamentos do à época presidente Jair Messias Bolsonaro, a extinção dos conselhos é apresentada como uma forma de defender as “reais necessidades da população” eliminando a interferência de atores que impõem apenas as suas “vontades individuais”.

Essas manifestações indicam uma recusa e dificuldade em gerenciar e considerar a pluralidade de pontos de vista nos processos de elaboração de políticas públicas.

Além disso, o *autoritarismo* é utilizado pela direita populista radical como uma forma de centralizar o poder, restringir liberdades e enfraquecer as instituições democráticas. Baseado na defesa de valores tradicionais, associados a uma visão conservadora de moralidade e cultura, o autoritarismo atua em prol da defesa de uma ordem social hierárquica e da formação de um aparato estatal coercitivo (Mudde, 2019; Albino *et al.*, 2021). Esses ideais e estratégias de ação ocasionam em uma centralização de poder cujo impacto leva a políticas de controle social, promoção da homogeneidade cultural e enfraquecimento de instituições políticas, com o consequente fortalecimento de um líder populista. É nesse contexto que a ideia de um Estado de bem-estar social é muitas vezes restringida, favorecendo apenas aqueles que são considerados componentes do "povo verdadeiro".

O caráter autoritário desses governos faz-se necessário para a operacionalização de agendas políticas que encontram uma base de sustentação na contenção de direitos sociais e políticos, na valorização de um saudosismo nacionalista, de valores e de uma moralidade tradicional (Lynch e Cassimiro, 2022). Além disso, a materialização de suas políticas econômicas se dá por meio de processos de mudança institucional, com foco no desmantelamento de políticas públicas constituintes de um Estado de bem-estar social. Dessa forma, reduz-se a estrutura da seguridade social com a promoção de medidas de subfinanciamento, privatização e com a redução da sua abrangência para a população, instaurando uma nova concepção do que seria a parcela “merecedora” de direitos sociais e da cidadania. Para tanto, os atores políticos contam com estratégias de atuação que mobilizam uma estrutura estatal favorável à implementação de suas agendas, com o constante uso de ideais populistas e autoritárias para angariar o apoio popular.

É neste contexto que abordaremos como o Decreto nº 9.759/2019 foi elaborado como um instrumento autoritário, ou seja, que visou restringir a ação de setores sociais, ao buscar desmantelar as instituições participativas nacionais, lócus importante de atuação destes setores. Para tanto, observamos como ocorreu o processo de publicação do decreto, levando em consideração contestações políticas, revisões judiciais e o saldo final da medida. Neste momento, trabalharemos com o mapeamento das principais transformações trazidas pelo ato normativo, considerando, também, a análise alguns estudos sobre outras ações tomadas pelo governo em direção à restrição da participação institucionalizada no período.

2.1.2. O Decreto nº 9.759/2019

O Decreto nº 9.759/2019 previa a desativação dos arranjos participativos federais, sob a justificativa de contenção das despesas e da própria participação na gestão do Estado. Desde a carta de 1988, as instituições participativas (IPs), como os conselhos gestores, estruturam novos meios de interação entre sociedade civil e Estado, buscando melhorar a qualidade dos serviços públicos, dos resultados de bem-estar social e do controle social sobre as políticas setoriais (Avritzer, 2008; IPEA, 2010; Wampler, 2011; Martelli, Almeida e Coelho, 2022). Contudo, a partir de 2014 observou-se o início de um ciclo de restrição das oportunidades políticas para a participação social (Avritzer, *et al*., 2022).

Em 2019, a ascensão ao governo de uma agenda assumidamente contrária às diferentes formas de ativismo, em conjunto a processos de desmantelamento não apenas das políticas públicas (IPEA; INCT/PPED, 2023; Faria e Lima, 2024; Fleury, 2024), mas também da própria participação enquanto institucionalidade levantou a necessidade de mais estudos centrados nas recentes formas de interação entre sociedade civil e Estado (Tatagiba *et al*., 2022). Parte do esforço destinou-se ao diagnóstico da conjuntura política recente, por vezes com foco específico no impacto do Decreto nº 9.759/2019 sobre as instituições participativas (Bezerra, Romão, Rodrigues, 2022; Avritzer *et al*., 2022; Conselho Nacional de Direitos Humanos, 2020). Esses estudos apontam para um processo de restrição de oportunidades e de desinstitucionalização dessas instituições.

Nessa perspectiva, Avritzer *et al.* (2022) defendem que, a partir de 2014 se inicia um ciclo de retração para a participação social marcado pelo cerceamento dos espaços de atuação. Esse ciclo seria delimitado por duas conjunturas críticas principais, a primeira sendo as fortes reações adversas e contestação à Política Nacional da Participação Social (Decreto nº 8.243/2014) pelo Congresso Nacional e pela imprensa, e a segunda sendo a publicação do Decreto nº 9.759/2019, uma medida que previa a exclusão de todos os colegiados da administração pública federal não previstos em lei. No segundo caso, o decreto desencadeou uma sequência de medidas de desinstitucionalização dos colegiados nacionais, em uma tentativa singular de desmonte da participação institucionalizada. Até então, observava-se um padrão de comportamento, por parte da Presidência da República, de expansão dos Conselhos Nacionais de Políticas Públicas. Em todos os governos após a redemocratização novos conselhos foram criados, constituindo no governo Bolsonaro uma ruptura nessa tendência, tanto por não criar novos conselhos, quanto pela tentativa

de desativá-los ou de descaracterizar suas funções e composição (Bezerra, 2020; Bezerra; Romão; Rodrigues, 2022).

Em reação ao Decreto nº 9.759/2019, notas, cartas de repúdio e manifestações públicas foram emitidas pelas instituições participativas e pela sociedade civil. Na Câmara, houve o questionamento do ato por quatorze Projetos de Decreto Legislativo e, ainda, o acionamento do Supremo Tribunal Federal (STF) pelo Partido dos Trabalhadores (PT), por meio de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 6121) (Avritzer *et al.*, 2022). Como resultado, o STF julgou que não caberia ao Poder Executivo extinguir colegiados que foram criados com a aprovação do Congresso Nacional, apenas aqueles criados por ato infralegal (como portarias ou decretos anteriores). Se inicialmente o objetivo das mudanças implementadas pelo governo Bolsonaro era excluir boa parte dos colegiados da administração pública federal, a concretização dessa medida tomou outra forma. Com relação aos conselhos nacionais, apenas um foi expressamente extinto, a maioria (15 conselhos) teve seu funcionamento afetado e cinco não passaram por intervenções diretas (Bezerra; Romão; Rodrigues, 2022; Conselho Nacional de Direitos Humanos, 2020).

Confrontado com dificuldades e limitações em alterar ou revogar os conselhos de forma massiva e por meio de uma ação única, o governo passou a fazer uso de outras estratégias. Desse modo, alteraram, de forma incremental, o funcionamento de determinadas IPs por meio da edição de decretos específicos e de regulamentações infralegais, como em atualizações do regimento interno e de normas administrativas (Bezerra; Rodrigues; Romão, 2022; Bezerra *et al.*, 2024). Nesse processo, a coerção aplicada sobre instituições participativas em distintos setores de políticas públicas foi contrastante, de modo que algumas áreas passaram por intervenções mais diretas e outras tiveram uma maior capacidade de adaptação à nova conjuntura. Para Bezerra *et al*. (2024), a preferência do governo com relação ao setor de políticas públicas é fundamental na compreensão das variações dos efeitos das suas medidas sobre os colegiados nacionais. De modo que os setores de políticas sociais e de direitos humanos, com agendas contrárias àquelas promovidas pelo governo, foram os mais alterados no período (Bezerra et al., 2024). Ainda assim, algumas IPs mostraram-se resilientes, se adaptando ao novo cenário.

O Decreto nº 9.759/2019 atuou sobre colegiados nacionais, entendidos como "conselhos, comitês, comissões, grupos, juntas, equipes, mesas, fóruns, salas e qualquer outra denominação dada ao colegiado" (Brasil, 2019, art. 2º). Entre as alterações impostas, ficaram limitados o número de membros dos colegiados, as condições de

realização de reuniões e a composição de subcolegiados como grupos de trabalho, comissões e câmaras (Bezerra; Romão; Rodrigues, 2022; Bezerra *et al.*, 2024; Brasil, 2019). Dessa forma, para instituições com mais sete membros - considerados ambos, os representantes da sociedade civil e do governo - passou a ser necessária a justificativa para a sua composição. Além disso, ficou estabelecido que as reuniões deveriam ocorrer por videoconferência para membros que não residem no Distrito Federal (DF) e, em casos de gastos com diárias e passagens, determinou-se a necessidade de comprovação de disponibilidade financeira e orçamentária para tanto. Com relação à criação de novos subcolegiados por ato do colegiado principal, a quantidade de membros a integrá-los passou a ser limitada, o seu caráter se tornou temporário, não excedendo um ano e, para a criação, deveria ser delimitado pelo colegiado um número máximo de subcolegiados que atuarão de forma simultânea.

Após determinação do STF, a ação do Decreto nº 9.759/2019 foi restrita a colegiados criados por decretos, atos normativos inferiores a decretos e atos de outros colegiados, não incidindo, portanto, sobre os colegiados criados por atos normativos de abrangência ampla, ou seja, aqueles criados por leis. Ainda assim, podem ser observadas outras estratégias de coerção aplicadas sobre essas instituições a fim de alterar seu funcionamento, como a redução na periodicidade das reuniões, mudanças na forma de seleção na presidência do conselho e de definição dos membros que integram segmentos de representação da sociedade civil (Bezerra; Romão; Rodrigues, 2022). Frente às alterações impostas no período, alguns colegiados passaram por revisões em seu regimento interno (Conselho Nacional de Direitos Humanos, 2020), momento em que surge a necessidade de rever o funcionamento ou adequar as IPs conforme o novo cenário e exigências.

Na próxima seção nos aprofundaremos sobre alguns conceitos da literatura sobre a mudança institucional, com o intuito de explorar tanto como este campo de pensamento tem analisado os processos de desmonte de políticas, quanto como entendem e analisam a mudança institucional. A partir das conclusões apresentadas por recentes estudos sobre os Conselhos Nacionais em análise, entendemos que a institucionalização e o desenvolvimento dos mecanismos e estratégias de ação dessas instituições participativas se deu de forma gradual sendo, inclusive, impactado por ciclos de democratização e desdemocratização na conjuntura política mais ampla. Portanto, considerar como a literatura sobre a mudança institucional trabalha com estes conceitos será necessário para

embasar a análise da resiliência dos conselhos, e para estabelecer um diálogo com demais estudos do campo.

2.2. Sobre o desmantelamento e a mudança institucional

A fim de analisar as estratégias mobilizadas para alterar o objetivo, alcance e escopo de políticas públicas, ou mudar o funcionamento e finalidade de instituições, a literatura sobre mudança institucional tem-se dedicado a tipificar e compreender os condicionantes de processos de transformação (Pierson, 1994; Mahoney e Thelen, 2010; Bauer e Knill, 2014). Entende-se por mudança institucional, portanto, processos endógenos e exógenos, transformações graduais ou abruptas nas regras formais e informais que compõem as instituições. Essas mudanças podem ser promovidas por transformações iniciadas dentro das instituições, com alterações nas regras de composição e funcionamento, por exemplo, ou em decorrência de choques ou conjunturas críticas externas, que impõe a necessidade de adaptação aos atores envolvidos. Além disso, mudanças são provocadas por atores com distintas intenções, quando são elaboradas em direção ao desmonte de uma instituição ou política, entende-se que se diminuem a intensidade ou o número de instrumentos que as compõem (Bauer *et al.*, 2012, p. 35).

O trabalho de Pierson (1994) constitui uma referência entre os estudos sobre processos de transformação. Nele, o desmonte de Estados de bem-estar social é analisado tanto pela caracterização de estratégias utilizadas pelos atores da mudança para minimizar a resistência a ela, quanto pela tipificação de mecanismos que aderem às políticas a resiliência para contornar ou resistir às tentativas de alteração na sua estrutura. Outros estudos analisam como fator explicativo para o desmantelamento, a predisposição ideológica de alguns governos em optar por esse curso de ação (Bauer *et al.* 2012; Borges, 2024). Dentre as preferências, é possível destacar a propensão de governantes alinhados à direita do espectro político em perceber mais benefícios ou em se importar menos com os custos do desmantelamento de políticas sociais, quando comparados àqueles alinhados à esquerda (Allan; Scruggs, 2004; Falkenbach; Bekker; Greer, 2020). As predisposições ideológicas dos governos, portanto, podem ditar ou influenciar em quais setores de políticas a interferência, mudança e/ou desmonte serão maiores.

Alguns estudos sobre as instituições participativas no Brasil têm buscado compreender o contexto mais amplo das IPs com o auxílio de dimensões e conceitos

relacionados à mudança institucional. Nesse sentido, Bezerra *et al.* (2024) descrevem o Decreto nº 9.759/2019 como uma ação de mudança inserida em um cenário marcado pela disposição da coalizão governamental em alterar a ordem de prioridade e a orientação de distintos setores de políticas. Ou seja, ao restringir ou alterar o funcionamento dos canais permanentes de interação com a sociedade - sendo os colegiados nacionais um deles, o governo buscava ampliar o apoio ou reduzir a resistência a uma nova agenda de políticas que seria construída. Assim, a tentativa de extinção e a posterior alteração do desenho e do funcionamento de distintas instituições participativas variou de acordo com o setor de políticas em que estas se inserem e com a sua força institucional para adequar-se ao novo cenário.

Ao pensar na capacidade de resiliência dessas instituições alguns mecanismos ganham destaque, especialmente os efeitos de reforço e os mecanismos institucionais (Bezerra *et al.*, 2024). Os efeitos de reforço (*policy feedback*) são mecanismos que fazem com que instituições e políticas se tornem progressivamente mais estáveis e resistentes à mudança à medida que são utilizadas e defendidas ao longo do tempo, de modo que escolhas feitas nos momentos iniciais se fortalecem gradualmente. Os efeitos variam a depender da estrutura de uma política ou instituição, uma vez que a disponibilidade de informações e recursos pode gerar *efeitos de reforço positivos*, que aumentam o custo de retornar a uma configuração anterior, ou *efeitos de reforço negativos*, que facilitam a condução da mudança (Pierson, 2011). No contexto das IPs, o processo de institucionalização de um colegiado estaria diretamente ligado ao nível de avanço que a sua desinstitucionalização pode alcançar (Bezerra *et al.*, 2024). Dessa forma, para Bezerra *et al.* (2024), as IPs que passaram por processos de institucionalização avançados, tanto pela elaboração de um desenho institucional mais forte quanto pela centralidade que ocupam na estratégia das suas comunidades, estão expostas a efeitos de reforço positivos que as permitem se desenvolver de forma mais estável e consolidar a sua capacidade de resiliência frente às mudanças aplicadas por processos de desmantelamento.

É nesta perspectiva que Pierson (1994) defende que, ao gerar mecanismos que reforçam o *status quo* e elevam progressivamente os custos de transformação, as instituições tendem à estabilidade ao longo do tempo. Para o autor, mudanças institucionais são mais prováveis em períodos relativamente curtos de conjuntura crítica, nos quais distintos cursos de ação estão abertos. Após esses momentos, observa-se um período de maior estabilidade, no qual a escolha institucional adotada produz uma dependência de trajetória, marcada por custos crescentes de mudança. Nesse contexto,

efeitos de reforço positivo atuam no sentido de reproduzir e estabilizar as escolhas iniciais realizadas durante a conjuntura crítica.

Em contraste, Mahoney e Thelen (2010) enfatizam que mesmo instituições aparentemente estáveis podem ser palco de transformações graduais e cumulativas. Para os autores, as regras institucionais frequentemente incorporam ambiguidades, lacunas e margens de interpretação que abrem espaço para a ação estratégica dos atores. Nesse sentido, a mudança institucional não depende necessariamente de rupturas exógenas, podendo emergir de dinâmicas endógenas que, ao longo do tempo, produzem alterações substantivas. Assim, Mahoney e Thelen (2010) identificam quatro modos típicos de mudança gradual — *displacement, layering, drift* e *conversion* — que expressam diferentes formas pelas quais as regras existentes são substituídas, sobrepostas, reinterpretadas ou têm seus efeitos alterados em função de mudanças no contexto:

- *Displacement:* as regras existentes são substituídas por novas, de forma abrupta ou em um processo lento que pode gerar mudanças radicais.
- *Layering:* envolve o ajuste, a revisão ou a adição de novas regras às já existentes, de modo a alterar a forma pela qual a estrutura ou regramento original de uma instituição se comporta.
- D*rif:* as regras mantêm-se formalmente as mesmas, mas, em decorrência de choques externos, o seu efeito é alterado e, nesse contexto, a própria inação pode causar transformações nas instituições.
- C*onversion:* quando, apesar de permanecerem formalmente iguais, as regras começam a ser interpretadas e implementadas de uma nova forma.

Em circunstâncias em que as comunidades de políticas[5] têm forte acesso aos poderes de veto, as estratégias de *layering* e de *drift* tendem a ocorrer com maior facilidade, uma vez que não estabelecem alterações diretas nas regras, funções ou nas próprias instituições. O Quadro 1 sintetiza algumas diferenciações que os autores abordados fazem sobre a mudança institucional.

[5] As comunidades de políticas configuram uma modalidade de rede - relações e vínculos do governo com outros atores estatais e sociais - caracterizada pela alta integração e padrões densos de relacionamento entre os atores (Capella e Brasil, 2015). Em sua composição, contam com um número limitado de participantes, que compartilham valores e visões sobre os resultados de políticas e, por consequência, chegam a consensos sobre as preferências compartilhadas (Rhodes, 2006). A Seção 2.3.2. explorará como este conceito tem sido trabalhado na análise de instituições participativas.

Quadro 1 – Abordagens teóricas sobre a mudança institucional

Dimensão	Pierson	Mahoney e Thelen
Foco analítico	Estabilidade institucional e reprodução ao longo do tempo.	Mudança institucional gradual em contextos de estabilidade.
Visão da mudança	Rara, episódica e concentrada.	Contínua, incremental e cumulativa.
Natureza da mudança	Exógena e contingente (em conjunturas críticas).	Endógena e processual.
Temporalidade da mudança	Longos períodos de estabilidade interrompidos por conjunturas críticas.	Mudança ocorre ao longo do tempo, sem depender de rupturas.

Fonte: elaboração própria.

Como marcos teóricos relevantes para a mudança institucional, o trabalho desses autores pode nos ajudar a pensar como esses conselhos se desenvolveram desde a década de 2000. Ao trabalharem com a noção de transformações que ocorrem em momentos de estabilidade, Mahoney e Thelen (2010) não questionam o impacto de conjunturas críticas e fatores exógenos trabalhados por Pierson (1994), mas adicionam à esta concepção a ideia de que as mesmas formas de mudanças também podem ser geradas por fatores internos às instituições. Tanto os efeitos de reforço, quanto o mapeamento dos modos de mudança gradual nestes conselhos nacionais pode contribuir para a análise dos fatores que possibilitaram a adaptação das instituições ao período de restrição aqui abordado. Ainda assim, cabe destacar que estas transformações ocorrem em recortes temporais mais longos, que aqui serão considerados a partir de outros trabalhos do campo, tendo em vista a natureza cumulativa das mudanças institucionais.

No âmbito do nosso objeto de estudo, Almeida (2020) identifica, no histórico de desenvolvimento do Conselho Nacional de Saúde (CNS), a aplicação de estratégias de *layering*, como forma de alterar o desenho institucional em direção à ampliação da estrutura de participação. Esta é uma das estratégias apontadas na análise de padrões de mudança em que os atores envolvidos encontram na ambiguidade das políticas, ou das instituições, ferramentas que permitem redirecioná-las conforme a alteração de funcionalidade que almejam alcançar. Dessa forma, é possível empregar distintas estratégias para promover a alteração das regras e composição de instituições. No contexto estudado por Almeida (2020), as estratégias foram aplicadas a fim de ampliar o segmento da comunidade de usuários do CNS, com o intuito de desenvolver a estrutura

de participação desse espaço. Ainda assim, fatores de veto, derivados de atores ou de aspectos institucionais, podem bloquear, alterar ou reduzir a intensidade das mudanças.

Com foco no desmantelamento - e o entendendo como uma forma específica de mudança institucional - Bauer e Knill (2014) avançam com o debate. Os autores entendem o desmonte de políticas como:

> "a policy change that reduces the number of policy items as well as the number of policy instruments applied in a particular area and/or lowers their intensity. It can involve changes to these core elements of policy and/or it can be achieved by manipulating actors' capacities to implement and supervise them" (Bauer e Knill, 2014, p. 35).

A partir desse conceito, são desenvolvidas quatro estratégias que permitem investigar as interações que levam ao desmantelamento, as quais são divididas entre duas dimensões. A decisão de desmantelar pode ser tomada de forma mais ativa ao executar, de modo deliberado, estratégias para conduzir o desmonte, ou, de forma mais passiva, ao atuar por meio da negligência ou inércia - *dimensão da decisão por desmantelar*. Além disso, as estratégias diferem com relação ao grau de visibilidade que os políticos atribuem a elas, uma vez que, a depender dos custos e benefícios em jogo, podem optar por ocultar ou revelar as ações de desmantelamento - *dimensão da visibilidade*.

O conceito de desmantelamento se tornou um importante referencial teórico para estudos recentes sobre a mudança institucional, especialmente ao se considerar os efeitos das estratégias implementadas por governos de direita populista radical, do avanço de políticas de austeridade fiscal e de processos de desdemocratização.

No caso brasileiro, alguns trabalhos têm localizado o início da conjuntura crítica no ano de 2016, em função dos processos de desmantelamento do padrão de proteção social (Gomide, Silva e Leopoldi, 2023; Sátyro *et al.*, 2024; Senna, 2024; Faria e Lima, 2024). Assim, com a reconfiguração de forças políticas que ocupavam o governo após o impeachment da então presidenta Dilma Rousseff, abriu-se espaço para que grupos conservadores e neoliberais ascendessem ao poder, com a aprovação de um Novo Regime Fiscal (Emenda Constitucional nº 95 de 2016) e a implementação de medidas de desmantelamento em distintos setores, além da restrição no desenvolvimento das instituições participativas. Em 2019, com o início do governo de Jair Bolsonaro, observou-se um aprofundamento dessas medidas, dessa vez alinhadas à elementos conservadores e autoritários da direita populista radical.

Ao desenvolver as estratégias de desmantelamento, os autores criam um importante quadro teórico para pensar a intencionalidade por trás de ações

governamentais de desmantelamento. Assim, decisões ativas demonstram a elaboração de estratégias diretas para provocar mudanças na estrutura e/ou funcionamento de uma instituição e, quando realizadas de forma assumidamente visível, atestam o desejo de que a transformação seja atribuída ao governo ou ao agente da mudança. Ao pensarmos no Decreto nº 9.759/2019 como uma ação ativa e de alta visibilidade - visto que mobilizou reações na sociedade civil, posicionamentos do governo e uma decisão de continuidade nesse curso de ação -, entendemos que houve uma intenção clara de promover o desmonte dos colegiados nacionais.

Ainda assim, alguns colegiados nacionais se fizeram resilientes e, entre esses, é possível observar algumas variações na forma pela qual atuaram. Dessa forma, esperamos, ao fim desta dissertação, conciliar os efeitos de reforço descritos por Pierson (2007; 2011) e as estratégias de mudanças institucional incremental apontadas por Mahoney e Thelen (2010), com a análise da resiliência em instituições participativas. Em seguida (seção 2.3.), nos aprofundaremos no conceito de resiliência institucional, levando em conta como este tem sido trabalhado pelo campo de políticas públicas e, mais especificamente, pela literatura sobre instituições participativas. Considerando o objetivo desta dissertação, tipificar e diferenciar a resiliência em duas instituições participativas, os efeitos de reforço descritos por Pierson (2007; 2011) e as estratégias de mudança desenvolvidas por Mahoney e Thelen (2010) podem ajudar a identificar como distintos conselhos se comportaram e fizeram resilientes no período.

2.3. Resiliência institucional e perspectivas sobre a adaptação nas Instituições Participativas

Nesta dissertação, tomamos como foco de análise os conselhos nacionais a fim de qualificar e tipificar a capacidade de resiliência institucional nesses espaços. Os conselhos gestores são marcados por desenhos institucionais de partilha de poder, com uma composição que permite a construção de um espaço de representação mista para o diálogo e a deliberação entre atores do Estado e da sociedade civil (Avritzer, 2008), cuja função é formular e controlar a execução de políticas públicas setoriais (Tatagiba, 2002, p. 54). Esses conselhos atuam de forma contínua sobre determinado setor de políticas públicas com distintos níveis de influência e centralidade sobre as construções do campo (Almeida; Martelli; Coelho, 2021).

Ao analisar o decreto e as reações dos colegiados a ele, Bezerra *et al.* (2024) descrevem a relação entre os processos de institucionalização e de desinstitucionalização de determinada IP. Nesta relação, fatores como (i) a inserção ou centralidade do conselho no setor de políticas públicas e (ii) a estrutura participativa, no caso forte, são variáveis mobilizadas que conferem capacidade de resiliência à instituição frente ao avanço de medidas de desinstitucionalização (Bezerra *et al*., 2024; Almeida; Martelli; Coelho, 2021). Em conselhos em que houve o desenvolvimento gradual de mecanismos institucionais, e cujo histórico de formação ocorreu de forma central ao desenvolvimento do próprio setor de políticas públicas, observam-se efeitos de reforço positivos que aumentam o custo da desinstitucionalização desses espaços. Esses fatores asseguram aos conselhos maior autonomia e adaptabilidade para lidar com momentos de crise. Dessa forma, o impacto das medidas do governo sobre as instituições participativas não foi uniforme. Alguns conselhos foram revogados, outros inativados e, entre aqueles que permaneceram ativos, houve alterações formais em seu regimento, composição e/ou funcionamento na maioria dos casos (Bezerra; Rodrigues; Romão, 2022; Bezerra *et al.*, 2024).

A fim de analisar essa variação e mapear os possíveis fatores explicativos, alguns estudos têm analisado as imposições desse ato e as estratégias de desinstitucionalização utilizadas pelo governo no período (Rodrigues, 2020; Bezerra; Romão; Rodrigues, 2022; Avritzer *et al*., 2022; Bezerra *et al*., 2024). Além disso, a literatura sobre participação institucionalizada tem se debruçado sobre a noção de resiliência institucional[6] a fim de observar como as IPs se comportaram no novo cenário (Almeida, 2020; Almeida; Martelli; Coelho, 2021; Martelli; Almeida; Coelho, 2022). Esse conceito ajuda a compreender em que medida essas instituições participativas, quando confrontadas com momentos de crise e processos de desinstitucionalização, são capazes de adaptar-se mantendo o objetivo e escopo de atuação da instituição. A resiliência institucional tem sido abordada em estudos sobre a burocracia (Mello, 2023; Gomide e Lotta, 2024; Lotta *et al*. 2024), arranjos participativos (Almeida, 2020; Bezerra *et al.*, 2022; Bezerra *et al*., 2024), sobre regimes democráticos (Ercan *et al.*, 2025; Couto; Arantes; Abrucio, 2025) e sobre a mudança institucional em políticas públicas (Davoudi *et al.*, 2012*;* Capano; Woo,

[6] O conceito de resiliência foi inicialmente trabalhado por estudos sobre ecologia, desastres ambientais e engenharia. Nesse campo, a resiliência é trabalhada como a propriedade de um sistema de resistir a choques externos ou retornar ao estado de origem após um momento de crise (Davoudi et al., 2012; Abdillah et al., 2025). Essa ontologia sistêmica foi gradualmente apropriada pela análise de políticas públicas e, também, de instituições participativas.

2017; Ansell *et al*., 2023; Libman *et al.*, 2025). Em comum, esses estudos apontam para uma compreensão do fenômeno como a capacidade de adaptação em momentos de crise.

Alguns estudos apontam para a atuação dos burocratas no enfrentamento do desmantelamento de políticas, especialmente ao considerar-se as políticas sociais no contexto da pandemia (Mello, 2023; Gomide e Lotta, 2024; Lotta *et al*. 2024). Nessa perspectiva, são analisadas as estratégias utilizadas para resistir a coerções e mudanças institucionais em direção ao desmonte de certas políticas, mantendo-se resilientes ao se recuperar de interrupções ou desafios impostos sobre as funções centrais da burocracia (Gomide e Lotta, 2024; Lotta *et al.* 2024). Desse modo, processos de desmonte afetam cada setor e atores de maneiras distintas, a depender da reação de grupos, da sua capacidade de influência e de ação (Mello, 2023).

Em contexto distinto, marcado pelo aumento de ataques extremistas nos países Europeus, Ercan *et al.* (2025) partem do conceito de resiliência para diferenciar as formas pelas quais regimes democráticos podem reagir a estes ataques e os efeitos que essa reação gera sobre a esfera pública. Dessa forma, uma vez confrontados com atos de violência extrema, as reações podem: ampliar o conflito, prejudicando qualidades democráticas do regime; conter o conflito de forma imediata, em um esforço que pode negligenciar os problemas gerados; ou contra-atuar em busca da ampliação da esfera pública e de maiores transformações sociais. No caso brasileiro, Couto, Arantes e Abrucio (2025) analisam as crises que afetaram a democracia entre 2012 e 2025 sob a ótica da resiliência. Para os autores, trabalhar com esse conceito exige articular as dimensões de *polity* (regras e instituições que estruturam o regime), de *politics* (competição política e conflitos entre atores) e *policy* (decisões e resultados das políticas públicas). Nesse caso, os conceitos relacionados às mudanças institucionais e transformações incrementais ao longo do tempo são amplamente considerados. Nesta dissertação, o conceito de resiliência é trabalhado e qualificado a partir das noções de transformações institucionais e das formas de reação e adaptação tal como apontadas por Ercan *et al.* (2025). Essas dimensões contribuem para a reflexão acerca dos caminhos pelos quais as mudanças podem transitar e, especialmente, sobre a direção em que a adaptação ocorre.

Na aplicação sobre a análise de políticas públicas, Capano e Woo (2017) discutem a conceituação e operacionalização de dois conceitos, a resiliência e a robustez de políticas e/ou instituições. Para os autores, ao passo que a resiliência aponta para uma capacidade sistêmica de persistir ou recuperar de uma crise, a robustez consiste na capacidade de manter funções essenciais apesar delas. Nessa perspectiva, para a

construção do desenho de políticas, a robustez seria um conceito mais apropriado por se tratar de uma propriedade de arranjos institucionais que permite a recuperação da estabilidade após períodos de incerteza. Por sua vez, algumas críticas são elaboradas à noção de resiliência institucional que, ao buscar o retorno ao ponto de estabilidade anterior à crise, pode se tornar uma propriedade conservadora por inibir adaptações que solucionem as fontes de instabilidade ou risco (Capano; Woo, 2017; Ansell *et al.*, 2023). Dessa forma, para observar a resiliência é preciso especificar também as características que se busca preservar e, a fim de delimitar o nosso fenômeno de interesse, cabe desenvolver ambos os conceitos.

A robustez é, portanto, entendida como a capacidade de um sistema suportar perturbações em sua estrutura sem alterar sua função, consiste em uma propriedade que viabiliza a adaptação. Além disso, a robustez se constitui como uma característica relacionada ao desenho de políticas que permite o alto nível de controle por parte do governo, a capacidade de alterar componentes da política (flexibilidade) e de intervir rapidamente quando necessário (agilidade) (Capano; Woo, 2017; Carstensen *et al.*, 2024). Para Ansell *et al.* (2023), essa agilidade seria viável pela preservação e desenvolvimento de múltiplos repertórios que podem ser mobilizados ou realocados de forma flexível, para atender ao contexto em mudança. Uma política ou um sistema que se apropria da estratégia de robustez, busca aproveitar a janela de oportunidades aberta pela crise para inovar e desenvolver melhores formas de operação, em um tipo de mudança proativa para prevenir a disrupção, para revisar práticas ou para manter alguma funcionalidade básica (Ansell *et al*., 2023; Carstensen *et al.*, 2024).

Assim, a robustez aponta para a capacidade de sustentar funções sistêmicas básicas (estabilidade) por meio de transformações contínuas (mudança) apoiadas por uma infraestrutura institucional específica (estabilidade) (Ansell *et al.*, 2023, p. 9). Em vista da flexibilidade e agilidade que promove, é uma propriedade mais sensível à manipulação e dependente da vontade governamental, oferecendo uma chance de reintervenção nos arranjos institucionais e possibilidade de controle sobre os processos políticos. Essas características permitem construções conscientes de desenhos institucionais, bem como o desenvolvimento de capacidades específicas que contribuam para a robustez de um sistema. Dessa forma, um meio de construir a robustez seria o "superdimensionamento" das soluções e elaboração de redundâncias em instrumentos e estratégias de ação que ofereçam uma variedade de opções, a serem ampliadas ou reduzidas conforme as mudanças contextuais (Ansell *et al.*, 2023). Contudo, em contextos de desmonte de

políticas, tamanha flexibilidade pode dificultar a recuperação de dimensões restringidas ou desmanteladas.

Já a resiliência é a capacidade de uma área específica de política pública retornar a um equilíbrio anterior em relação a certas características relevantes (Davoudi *et al.*, 2012; Capano; Woo, 2017; Ansell *et al.*, 2023; Abdillah *et al*., 2025). Para Capano e Woo (2017), essa configuração levanta a questão de se, ao ser atingida por um choque externo, uma política deveria aspirar retornar para o estado de origem em que ocorreu o choque. De modo que, ao desenvolver esse conceito, seria preciso definir as características ou estado para o qual a instituição ou política deseja retornar. Devido a isso, a resiliência diz respeito à aspectos processuais de instituições políticas que respondem aos choques, em uma atuação reativa com o favorecimento de movimentos incrementais de adaptação por meio da adição de novos instrumentos à composição institucional existente. Essa adaptação se daria diante de qualquer tipo de perturbação interna ou externa, de modo a manter o funcionamento da instituição no médio e longo prazo, mesmo em contextos de mudança (Howlett, 2019).

Nesse sentido, o conceito de resiliência envolve a capacidade de instituições ou políticas persistirem, com foco em sua recuperação, por meio de um arranjo que privilegia a manutenção das funções essenciais e enfatiza mais o papel dos atores do que a intervenção estatal direta. Para assegurar a adaptação mediante alterações incrementais, é essencial ampliar a participação política e o engajamento desses atores. Assim, políticas e instituições resilientes necessitam de componentes substantivos, arranjos alternativos capazes de resolver ou tratar aspectos do problema, e de componentes procedimentais, voltados a manter algum nível de acordo entre eles (Howlett, 2019).

Um dos pontos de crítica ao conceito de resiliência é justamente a sua associação à estrutura da política ou instituição, devido à inclinação de retorno a uma estabilidade anterior. Nessa perspectiva, configura-se um conceito que, ao buscar a estabilidade, pode limitar a flexibilidade (Capano; Woo, 2017). Em instituições resilientes, mudanças institucionais profundas podem desencadear processos incrementais de adaptação que, por sua vez, podem reforçar padrões institucionais e dinâmicas sociais já existentes. Já em sistemas robustos, naturalmente adaptáveis e flexíveis à mudança, o impacto dificilmente é profundo ou desestruturante, uma vez que são projetados para manter o mesmo desempenho diante de qualquer contexto operacional distinto (Howlett, 2019). Assim, para a robustez de políticas, mais importa manter a função do que a forma, de modo que seu papel é preventivo sobre processos de desmantelamento e, em casos de

falha, promover a resiliência pode oferecer maneiras das instituições e atores relevantes reagirem.

No caso das mudanças institucionais desencadeadas pelo Decreto nº 9.759/2019, observou-se uma crise existencial para os colegiados nacionais, visto que o ato visava a extinção ou restrição da atuação dessas IPs. A reação dos conselhos envolveu a preservação de suas funções e legitimidade, com a articulação de mobilização social, apoio político e estratégias jurídicas para manter o seu funcionamento. Nesse caso, a robustez não se fez presente de forma proativa, ou seja, prevenindo que o choque ocorresse e, durante o período de vigência do decreto, a alta flexibilidade e abertura ao controle ou interferência governamental implicaria na desinstitucionalização desses espaços. Portanto, a reação e a adaptação dos colegiados ocorreu de forma incremental, com o reforço das bases legais de seu funcionamento, com a busca pela ampliação de visibilidade pública e com a atuação das comunidades para sustentar a legitimidade das instituições. Assim, a resiliência permite analisar a adaptabilidade e o aprendizado incremental de uma instituição por meio da observação do engajamento das comunidades de políticas na preservação da IP, da capacidade de reorganização e alteração após o choque, bem como do tempo de retorno à funcionalidade.

Para além de aspectos formais, Ercan *et al.* (2025), como já adiantado, diferenciam duas formas de abordar a resiliência em regimes democráticos liberais que foram confrontados com ameaças externas e/ou extremas. Segundo as autoras, após o choque, tais regimes teriam a opção de reagir de modo a defender e manter o *status quo*, buscando retornar à normalidade (*bouncing back*), ou de reagir com uma resposta mais transformadora (*bouncing foward*), em que as lideranças busquem aprofundar as qualidades democráticas da esfera pública.

A resposta *bouncing back* prioriza a preservação da estabilidade dos elementos da democracia liberal em uma perspectiva minimalista, cujo objetivo é absorver o choque sem causar maiores danos e retornar à normalidade o mais rápido possível. Por sua vez, a resposta *bouncing forward* é contra-atuante, mais dinâmica e exige adaptação uma vez que não trabalha com a noção de um único e estável equilíbrio, mas sim com a possibilidade de a esfera pública avançar para além do estado anterior ao ataque (Ercan *et al.*, 2025). Ainda que os autores trabalhem essa diferenciação para regimes democráticos, observar como instituições participativas responderam à crise em questão sob essa ótica, pode contribuir para a caracterização das mudanças e adaptações em termos do aprofundamento de suas qualidades democráticas e impactos na esfera pública.

Em trabalhos sobre a participação institucionalizada o conceito de resiliência institucional, inicialmente abordado por Almeida (2020), consiste no:

> "esforço e ação intencional dos atores para manterem as instituições participativas (IPs) como *lócus* de atuação, influência e deliberação da sociedade civil sobre os rumos da política. Além de preservar, os atores precisam defender explicitamente a instituição, por meio da adaptação e ação criativa" (Almeida, 2020, p. 1).

Esse conceito se estrutura em uma noção bidimensional que considera (i) a ação para manter e preservar e (ii) a capacidade de se adaptar considerando os objetivos da instituição.

Para analisar a resiliência, a autora lança mão de três variáveis principais: regimes e subsistemas, o setor de políticas públicas e o desenho institucional. No primeiro caso, trata de forma relacional os elementos do regime e dos subsistemas, de modo a observar como os atores relevantes de um subsistema político interagem com diferentes coalizões governamentais. No segundo caso, analisa o setor de políticas públicas e considera aspectos como estrutura burocrática e estatal, e natureza da política em que o conselho se insere. A terceira e última variável trata da dimensão do desenho institucional e a institucionalização da participação, considerando a clara definição de funções e competências dos espaços, regras de escolha do presidente, pluralidade na composição e caráter deliberativo ou consultivo.

Em consonância, Bezerra *et al*. (2024) analisam as variações nos efeitos das medidas do governo Bolsonaro sobre os conselhos gestores e entendem o desenho institucional como elementar na construção da resiliência institucional e como um fator limitador da desinstitucionalização de políticas. Assim, fatores como o ato de criação do conselho - lei, decreto, etc. -, o caráter consultivo ou deliberativo da instituição, a frequência de reuniões, a forma de seleção dos membros, a presença de estrutura organizacional, dentre outros, são definidores de sua força institucional e, por consequência, da sua capacidade de adaptação em contextos adversos (Faria; Ribeiro, 2011; Vaz, 2011).

Além disso, os autores avançam ao considerarem a inserção do conselho nas comunidades de políticas. De modo que a inserção ou centralidade que o conselho ocupa, como espaço de participação e ação política nas comunidades, está relacionada ao papel desempenhado pelo colegiado na trajetória de institucionalização socio estatal da política e na relevância que os atores da sociedade civil atribuem a ela quando comparado a alternativas de atuação institucional e extra institucional (Almeida; Martelli; Coelho,

2021). Nessa perspectiva, os conselhos se constituíram como um repertório de ação para a participação institucionalizada, devido ao espaço de participação mista e interação socio estatal que compõem. Contudo, em meio à alteração da estrutura de oportunidades políticas e restrição da atuação dos colegiados nacionais, esses atores se depararam com a demanda de adaptação, em um processo que implicaria na atualização, revisão ou inovação nos repertórios de ação.

Neste caso, tal qual defendido por Ercan *et al.* (2025) e subscrito nesta dissertação, um dos elementos que determina a resiliência de sistemas democráticos é a forma pela qual a comunidade de políticas ou suas lideranças reagem aos ataques ou choques. Tal reação envolvem três estratégias de ação: (i) agravar ou intensificar o conflito, de modo a gerar mais instabilidade e vulnerabilidade; (ii) conter o conflito enquanto buscam reafirmar a coesão do sistema, em uma busca por retornar à normalidade; ou (iii) contra-atuar visando de aprofundar as capacidades deliberativas da esfera pública, em um esforço por contemplar as diferenças declaradas em conflitos e atualizar o sistema de acordo com isso. Neste último caso, tal como previsto em Almeida, Martelli e Coelho (2021), temos a presença da inovação.

Considerando o espaço de deliberação e reivindicação de demandas que os Conselhos Nacionais conformam para distintos setores e atores da sociedade civil, o cerceamento de seu funcionamento influenciou a reconfiguração de estratégias de atuação (Almeida, 2020; Martelli; Almeida, Vieira, Kashiwakura, 2020; Almeida; Coelho, 2022). A análise de sua performance em momentos de restrição de oportunidades faz-se necessária tanto para estimar o impacto de estratégias de desmonte sobre as instituições, quanto para mapear as estratégias de sobrevivência e avanços mobilizados nesses espaços. Se até então os atores envolvidos nessas instituições compartilhavam um conjunto de rotinas, a fim de exercer o controle social sobre a elaboração de políticas, quando confrontados com o desmonte dos colegiados a adaptação foi necessária para, inclusive, preservar a existência da instituição.

Nos casos em que essa adaptação envolveu permanência da atuação e preservação do desenho institucional, têm-se entendido as instituições como resilientes. A fim de observar como os conselhos nacionais se comportaram no período de crise analisado, serão investigados assim o desenho institucional dos conselhos (seção 2.3.1.), as comunidades de políticas (seção 2.3.2.) e os repertórios de ação utilizados (seção 2.3.3.). A seguir, nos aprofundaremos sobre cada um desses fatores em busca de situar

teoricamente os parâmetros para a posterior análise dos casos em questão, o Conselho Nacional de Saúde (CNS) e o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).

2.3.1. Desenho institucional

Entre os trabalhos que analisam a resiliência em conselhos nacionais, o desenho institucional é salientado como uma variável necessária à permanência e adaptabilidade das IPs no período (Almeida, 2020; Almeida; Martelli; Coelho, 2021; Martelli; Almeida; Coelho, 2022; Bezerra; Romão; Rodrigues, 2022; Bezerra *et al*., 2024). O desenho institucional é entendido como definidor do nível de institucionalização dos conselhos (Faria; Ribeiro, 2011; Vaz, 2011). Consideram-se conselhos altamente institucionalizados aqueles com: (i) longo tempo de existência; (ii) presença de uma estrutura organizacional; (iii) com frequência de reuniões obrigatórias; (iv) e com a presença de comunidades políticas coesas (Vaz, 2011; Faria; Ribeiro, 2011; Bezerra, *et al.*, 2024). Assim, atos de criação, alteração dos conselhos e regimentos internos regulam o funcionamento desses espaços e, não por acaso, foram alvo e instrumento de ação do decreto.

Ao analisar fatores delimitadores do desenho institucional dessas instituições, Faria e Ribeiro (2011) apontam o tempo de existência e a frequência de reuniões obrigatórias como indicadores do grau de formalidade, ao passo que elementos como a presença de uma mesa diretora, secretaria executiva, câmaras ou comissões técnicas e temáticas indicam o nível da estrutura organizacional. Somado a isso, é possível observar o potencial inclusivo dos conselhos a partir da composição, pluralidade e proporcionalidade da distribuição de cadeiras entre distintos segmentos.

Ambos os casos em análise - o Conselho Nacional da Saúde (CNS) e o Conselho Nacional da Assistência Social (CNAS) - constituem instituições criadas por lei, integrantes dos seus respectivos sistemas de políticas públicas, cuja função é deliberativa e a sua existência, em níveis subnacionais, é uma condição para a transferência de recursos públicos (Martelli; Tonella; Coelho, 2021). Além disso, quando comparados aos demais conselhos nacionais, possuem um longo tempo de existência, com o CNS datando de 1941 e o CNAS de 1993.

Com relação à composição, algumas distinções podem ser observadas. No caso da Saúde, o conselho conta com 48 representantes titulares e 2 representantes suplentes para cada titular. A composição conta com um modelo de paridade com

sobrerrepresentação da sociedade civil, em que 50% dos conselheiros são usuários do Sistema Único de Saúde (SUS), 25% são profissionais da saúde e os 25% restantes são distribuídos entre representantes governamentais e prestadores de serviços privados (Almeida, Vieira, Kashiwakura, 2020; CNS, 2008). No caso da assistência social, o conselho é composto por 18 representantes titulares e um representante suplente para cada titular. Neste caso, o modelo de paridade é entre a sociedade civil, com 50% das vagas distribuídas entre usuários, organizações civis/movimentos sociais e trabalhadores, e entre representantes governamentais (Almeida, Vieira, Kashiwakura, 2020; CNAS, 2023).

Dessa forma, tanto o Conselho Nacional de Saúde quanto o Conselho Nacional de Assistência Social são considerados institucionalmente fortes, fator que foi elementar na conformação de sua resiliência frente às estratégias de desinstitucionalização. Em um primeiro momento, o seu ato de criação foi determinante para a permanência das instituições frente às imposições do decreto e, em seguida, a composição de seus membros. De acordo com um relatório do Conselho Nacional dos Direitos Humanos (CNDH), o CNAS vivenciou a suspensão das atividades das comissões e grupos de trabalhos, o atraso das agendas e fragilidade frente a criação de comissões de caráter temporário. Dentre as medidas previstas pelo decreto, estava a limitação dos subcolegiados criados por ato do colegiado principal. No caso do CNAS, isso repercutiu na estrutura organizacional, uma vez que levou à suspensão das reuniões das Comissões Temáticas e Grupos de Trabalho e posterior revisão do Regimento Interno, com ajuste normativo para previsão desses colegiados no âmbito regimental. No caso do CNS, por contar com Comissões Intersetoriais, Grupos de Trabalho e Câmaras Técnicas previstos no Regimento Interno, semelhante interrupção e atualização normativa não foi observada. Ainda assim, ambas as instituições contaram com fortes mecanismos institucionais que viabilizaram a sua permanência e adaptabilidade ao período. Na próxima seção trabalharemos o conceito de *comunidades de políticas,* considerando como ele é proposto para análises no campo de políticas públicas e, de forma mais específica, como tem sido trabalhado na análise da resiliência de instituições participativas.

2.3.2. Comunidades de políticas

Como um espaço para reivindicação de demandas e controle social de políticas, os conselhos são ocupados por diferentes comunidades, que recorrem a distintas

estratégias e instituições para alcançar os seus objetivos. A inserção do conselho nacional nas comunidades de políticas representa sua importância na elaboração das estratégias elaboradas com estas comunidades (Bezerra *et al.*, 2024). Nessa perspectiva, quanto mais inserido nas comunidades, mais entende-se que os atores envolvidos valorizam o conselho nacional como um ambiente estratégico e atuam em prol de sua preservação como espaço de participação e atuação política. Na literatura especializada, as comunidades de políticas são apresentadas como uma variável elementar para a configuração da resiliência institucional, uma vez que indicam o papel que o conselho ocupa na trajetória de institucionalização da política e o nível de prioridade que os atores da sociedade civil atribuem a ele, especialmente ao considerar-se outros meios de atuação extrainstitucional (Bezerra *et al.*, 2024; Almeida; Martelli; Coelho, 2021; Almeida, 2020).

Dessa forma, as comunidades se agrupam em torno de crenças e interesses compartilhados sobre determinada política pública. Para Rhodes (2006), conceitos como comunidades de políticas, subsistemas e redes temáticas podem ser trabalhados em torno da noção de *redes de políticas*, que permite descrever as relações e vínculos do governo com outros atores estatais e sociais. A seguir analisaremos esses aspectos, a fim de conceituar e situar a noção de comunidades de forma mais ampla para, em seguida, compreender a contribuição de sua aplicação para o caso das instituições participativas.

As redes de políticas são entendidas como um conjunto de vínculos entre atores governamentais e outros atores que são estruturados em torno de crenças e interesses compartilhados no processo de formulação e implementação de políticas públicas (Rhodes, 2006). Compostas por atores do governo, estatais e diversos grupos da sociedade civil, essas redes contam com uma dinâmica de interação em que os atores da sociedade buscam influenciar as políticas públicas e os atores governamentais buscam o apoio para suas ações. Esses atores são interdependentes e as políticas são resultado, justamente, da relação e troca de recursos entre sociedade e governo. Dessa forma, o conceito de redes de políticas trata do papel dos interesses em decisões políticas específicas, com análises a nível intermediário que podem contribuir para a compreensão de questões mais amplas.

A variação da proximidade nas relações de uma rede pode gerar dois extremos de configurações, as redes temáticas e as comunidades de políticas (Rhodes, 2006). No primeiro caso, as redes temáticas são compostas por muitos participantes que compartilham de interações e níveis de acesso variáveis e, em geral, com dinâmicas mais

baseadas em consulta, que em negociações. As redes temáticas também contam com relações de poder desiguais, em que muitos participantes dispõem de poucos recursos, e permeadas pelo conflito e pouco consenso. No segundo caso, nas comunidades de políticas as interações envolvem negociações entre atores com recursos e com certo equilíbrio de poder, atravessados pela percepção de que, mesmo com assimetria, há benefícios para todos os envolvidos.

Assim, as comunidades de políticas configuram uma modalidade de rede caracterizada pela alta integração e padrões densos de relacionamento entre os atores (Capella e Brasil, 2015). Em sua composição, contam com um número limitado de participantes, que compartilham valores e visões sobre os resultados de políticas e, por consequência, chegam a consensos sobre as preferências compartilhadas (Rhodes, 2006). Nas comunidades, há um conjunto relativamente estável de membros que estão em interação frequente, com relações de troca em uma visão compartilhada sobre as questões e resultados ideais relativos à política em pauta (Bezerra *et al*., 2022, p.13; Bezerra, *et al.*, 2024). Cabe destacar que essa concepção de comunidades de políticas é, na visão de Rhodes, um tipo ideal, que não necessariamente cumprirá com todas as características.

> "A policy community has the following characteristics: a limited number of participants with some groups consciously excluded; frequent and high-quality interaction between all members of the community on all matters related to the policy issues; consistency in values, membership, and policy outcomes which persist over time; consensus, with the ideology, values, and broad policy preferences shared by all participants; and exchange relationships based on all members of the policy community controlling some resources" (Rhodes, 2006, p. 427).

Nessa perspectiva, as comunidades podem incluir combinações de atores estatais (burocracias), de mercado e da sociedade civil. No caso de estudos sobre a resiliência de IPs, frente ao desmonte da participação institucionalizada, a análise das comunidades políticas envolve a consideração do compartilhamento - ou não - de objetivos e pautas comuns direcionadas à defesa da participação (Martelli; Almeida; Coelho, 2024, p. 83). Com isso, o grau de inserção de conselhos nas comunidades de políticas leva em consideração aspectos históricos da atuação da instituição e dos atores da sociedade civil. De modo que, em conselhos resilientes é possível observar uma disputa pelo espaço na instituição participativa, ao passo que nos casos em que os conselhos são percebidos pelas comunidades como arenas de ação pouco relevantes, ocorrem processos de esvaziamento que, por consequência, conformam menor resiliência (Bezerra *et al*., 2024). Assim, a inserção dos conselhos nas comunidades é importante para manter o papel da IP como

espaço de reivindicação de demandas, uma vez que ela cria um caminho institucional para desenvolver processos e agir estrategicamente.

Portanto, entre os estudos que têm analisado a resiliência em conselhos nacionais, as comunidades são abordadas a partir da análise do histórico de participação do setor de políticas públicas, com a consideração do papel que a instituição participativa desempenha e do seu processo de institucionalização (Almeida, 2020; Bezerra *et al*., 2024). Nessa perspectiva, Almeida, Martelli, Coelho (2021) observam o caso de conselhos que promoveram debates estruturantes de reformas setoriais e atuaram no processo de institucionalização de sua respectiva política. Para os autores, esses seriam conselhos com um *papel reformador*, notadamente o Conselho Nacional da Saúde (CNS) e o Conselho Nacional da Assistência Social (CNAS), que assumiram protagonismo nas grandes reformas de suas áreas e sistemas únicos. Em ambos os casos é possível observar instituições participativas com forte estrutura institucional e participativa, com histórico de participação da sociedade civil, existência prévia à constituição e papel desempenhado na institucionalização.

Além disso, concluem que demais conselhos também desempenharam o *papel fundante*, em que colaboram para a criação e reconhecimento do setor de políticas; e o *papel episódico*, com uma atuação mais coadjuvante ou com colaborações na aceleração de mudanças institucionais. Em comum, os autores consideram, as (i) oportunidades políticas; (ii) o dinamismo e configuração das comunidades de políticas; e (iii) as capacidades estatais técnico-administrativas pré-existentes nas políticas, para analisar a variação nos papeis desempenhados pelos conselhos. Cabe destacar que devido à transformações nesses fatores, as mesmas instituições podem passar a desempenhar papeis distintos (Martelli; Almeida; Coelho, 2022), identificados como o *papel inercial*, em que o conselho demonstra dificuldades em reagir à conjuntura e em manter-se como espaço para a mobilização da ação política; *o papel periférico,* em que outras arenas ou estratégias de articulação são mobilizadas em detrimento dos conselhos, cuja possibilidade de construção de consenso está minimizada; e o *papel contingencial*, em que há um uso condicionado e situacional das instituições participativas, mobilizadas pelas comunidades de forma estratégica e em contextos específicos.

Essa tipologia contribui para esta dissertação ao permitir a consideração da centralidade que o conselho ocupa enquanto um repertório para a mobilização da ação políticas pelas comunidades, e a caracterização de como reage e colabora com o respectivo setor de políticas públicas. Ademais, ao trabalhar com a noção de

transformações nos papeis desempenhados após a confrontação com conjunturas críticas – como o desmantelamento de políticas e da própria participação -, oferece insumos analíticos para pensarmos nas mudanças e adaptações cursadas pelos conselhos de saúde e assistência social. Assim, observar como os conselhos se manifestam e mobilizam, enquanto instituições, frente à conjuntura para o seu setor de políticas e para a própria participação, pode nos ajudar a compreender quais reações foram mobilizadas pelas comunidades de políticas.

O processo de institucionalização do Conselho Nacional da Saúde (CNS) contou com forte atuação das comunidades de políticas, o Movimento Sanitarista surgiu com uma concepção de saúde coletiva e reivindicava um modelo de seguridade social. Além disso, teve um importante papel na 8º Conferência de 1986, momento a partir do qual o CNS se tornou deliberativo e com representantes eleitos, em uma distribuição de comunidades entre usuários, prestadores de serviço e vários segmentos sociais (Almeida; Martelli; Coelho, 2021). Essas conquistas demonstram uma capacidade das comunidades se articularem e mobilizarem repertórios para desenvolvimento de instrumentos normativos do CNS, que levariam ao fortalecimento de seu desenho institucional e ampliação do escopo de participação. Com relação à institucionalização do conselho, Almeida (2020) demonstra como as comunidades trabalharam com alterações em seu desenho para consolidar o CNS como espaço de participação e influência na política. Dessa forma, a autora aponta para o uso de estratégias de *layering* a fim de ampliar a estrutura de participação e a comunidade política de usuários.

Por sua vez, o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) foi criado em 1993, a partir da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e toma protagonismo em todo o processo posterior de institucionalização do setor (Côrtes, 2015). Nesse contexto, constitui-se uma comunidade de políticas que articula uma visão da assistência social como um direito dos cidadãos em detrimento da prévia perspectiva filantrópica, ainda que menos coesa que a da saúde devido à existência de capacidades estatais mais frágeis (Almeida; Martelli; Coelho, 2021). Nesse sentido, o CNAS acompanhou o desenvolvimento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e do setor de políticas, em concomitância ao processo de sua própria institucionalização. A partir dos anos 2000, com o início do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, foi retomado o projeto reformador da área em um processo que o CNAS foi reconhecido como centro de articulação das instâncias de participação nacionais e subnacionais (Almeida; Martelli; Coelho, 2021).

Assim, ambos os conselhos se consolidaram como instâncias e espaços de articulação no debate sobre as políticas setoriais sendo, para as comunidades de políticas, um repertório de participação institucionalizada que viabiliza a interação socioestatal. No contexto de restrição da atuação das instituições, esse espaço é colocado à prova, salientando a necessidade de escolha de seus atores para manter a ação política. Esse processo pode ocorrer tanto em vias institucionais, buscando a valorização e preservação dos conselhos, quanto por vias extrainstitucionais, recorrendo à articulação em outras instituições políticas. A seguir nos aprofundaremos sobre o terceiro fator explicativo abordado nesta dissertação, os repertórios de ação que estes conselhos nacionais mobilizam para reagirem às ações de desmantelamento.

2.3.3. Repertórios de ação

Como destacado, as instituições participativas resilientes desempenharam um esforço ativo para se manterem como espaço de influência e deliberação da sociedade civil sobre os rumos da política, fazendo uso, inclusive, da adaptação e ação criativa na formação de regras e dinâmicas (Almeida, 2020). Assim, Conselhos Nacionais, como os de assistência social e saúde, que contam com comunidades coesas, forte desenho institucional e centralidade no papel que ocupam no seu respectivo setor de políticas, têm maior autonomia para resistir a processos de desmantelamento e se impor enquanto um ator político. Por comporem um repertório de ação, voltado para a participação institucionalizada das comunidades de políticas, essas instituições são capazes de agrupar atores que se articulam tanto por meio delas, quanto em prol de sua permanência. Dessa forma, a resiliência desses conselhos demonstra sua capacidade de se ajustar a distintos contextos em vista de assegurar a arena participativa da forma pela qual foi consolidada.

Os repertórios de ação consistem em um "conjunto de rotinas que são aprendidas, compartilhadas e postas em ação" (Tilly, 2006, p. 35), em um processo passível de mudança que pode ser influenciado pelas variações nas estruturas de oportunidades políticas. A utilização do conceito no contexto das instituições participativas nos permite avaliar em que medida e quais repertórios os conselhos mobilizam, sabendo que eles podem variar dos mais aos menos contenciosos[7] e que a estrutura de incentivos e/ou

[7] Para Tarrow (2009) é por meio da ação coletiva contenciosa que diversos atores mobilizam recursos humanos e/ou materiais em um processo que visa o rompimento com *status quo* e a possibilidade de sua mudança.

constrangimentos políticos disponíveis delimita as possibilidades de escolha dos agentes sobre os rumos e estratégias da ação social a escolher (Alonso, 2009). Assim, os repertórios de ação são empregados aqui a fim de observar a *forma* pela qual os atores das comunidades de políticas envolvidas buscam para tornar os conselhos mais ou menos resilientes.

Abers, Serafim e Tatagiba (2014) sugerem, por exemplo, tipos distintos de repertórios de (inter)ação entre atores sociais e governamentais mesmo em período de estabilização e desenvolvimento da participação institucionalizada, com a abertura de janelas de oportunidade pelo próprio governo. Segundo as autoras, as rotinas de (i) protestos e ação direta são mobilizadas a fim abrir ou restabelecer negociações, especialmente em interações com governos menos abertos às demandas, ou como parte integrante da negociação. No caso da (ii) participação institucionalizada, as autoras a caracterizam pelo uso de canais de diálogo sancionados ou estabelecidos por lei, em que a participação é indireta e envolve ritos institucionais. Por sua vez, a (iii) ocupação de cargos na burocracia se dá, principalmente, quando governos são percebidos como aliados e compartilham pautas com os movimentos, de modo que as negociações podem ocorrer de modo informal. Enfim, a (iv) política de proximidade consiste em uma forma de interação por meio de contatos pessoais entre o Estado e a sociedade civil, em um contexto que atores específicos dispõem de relações privilegiadas que facilitam o acesso e mobilização de pautas (Abers, Serafim e Tatagiba, 2014).

A participação institucionalizada, como já mencionado, caracteriza as dinâmicas e as formas de ação mais comuns dos conselhos de políticas públicas, especialmente em períodos quando os conselhos desempenham papel central no desenvolvimento do setor de políticas. Ainda assim, outros repertórios podem ser mobilizados pelas comunidades envolvidas em um processo de constante revisão. Ao provocar o desmonte de conselhos nacionais, o Decreto nº 9.759/2019 gerou uma mudança institucional de restrição das estruturas de oportunidade política para a ação dos Conselhos. Com isso, atores sociais que ocupavam este espaço foram forçados a adaptar a forma como ocupam as instituições participativas ou a buscar novos espaços de atuação, em um processo que pode ocasionar a revisão, adaptação ou mudança na mobilização de repertórios de ação. Esse processo de revisão de rotinas levanta a questão sobre em que medida o papel e centralidade dos conselhos nas comunidades foi afetado, e em que medida a atualização dos repertórios considerou a preservação e/ou avanço desses espaços. Sendo assim, analisaremos em que

medida o controle social e a ação política foram exercidos por meio dos conselhos nacionais.

O cenário configurado a partir de 2019, com a ascensão de um governo de direita populista radical e processos de desmonte das políticas públicas, confrontou o papel que estes conselhos desempenham sobre os setores de políticas. Se até então o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) desempenhou um papel reformador, os desafios enfrentados pelo setor de políticas públicas e as coerções aplicadas sobre o conselho tiveram como efeito a conformação, segundo Martelli; Almeida; Coelho (2024), de um papel inercial neste período. Esse padrão de comportamento institucional foi observado em um período anterior, entre 2016 e 2018, frente ao impeachment da então presidenta Dilma Rousseff. Nesse contexto, ficou marcada a "não-reação" do CNAS, em conjunto à reduzida mobilização de novos repertórios (Almeida, Vieira e Kashiwakura, 2020). Ao tratar a noção de inércia ou "não-reação", os autores estão chamando a atenção para uma reduzida capacidade de atualização de rotinas e agilidade na reação por parte deste conselho, quando comparado ao que vinha se percebendo na instituição durante períodos de estabilidade mais favoráveis à sua ação.

Em contrapartida, o caso do Conselho Nacional de Saúde (CNS) demonstra uma atuação diferente, marcada pela adaptação e resistência. Parte da explicação para esta diferença encontra-se no fato de que o CNS sofreu pouca alteração formal, experimentando situação de menor coerção. O seu desenho institucional e centralidade nas comunidades políticas são apontados como aspectos que mantém a instituição como uma das mais resilientes no período. Em um relatório elaborado pelo Conselho Nacional de Direitos Humanos, cujo conteúdo analisa as consequências do desmonte das IPs, o CNS sequer é mencionado, sendo considerado um dos casos com menos interferências formais e/ou informais. Somado a isso, estudos o apontam como uma instituição que historicamente foi capaz de adaptar-se à distintas estruturas de oportunidade de forma ágil, com o fortalecimento de sua estrutura participativa e uso de estratégias de resistência (Almeida, 2020; Almeida; Vieira; Kashiwakura, 2020).

Cabe destacar que, em relação à totalidade dos conselhos nacionais, ambas instituições são consideradas resilientes, capazes de manter a sua atuação durante o período (Bezerra; Rodrigues; Romão, 2022; Bezerra *et al*., 2024). Contudo, frente às alterações nas estruturas de oportunidade, foi necessária a adaptação dos atores a uma nova dinâmica de atuação, em um processo que pode significar a perda de protagonismo dessas arenas ou a tentativa de se adaptar mobilizando outros repertórios de ação além do

institucional. Desse modo, ao abordar os repertórios como um elemento da resiliência, investigamos se houve inovação na forma como os conselhos e seus atores atuaram em termos de mobilização. Nesta dissertação, que busca analisar os fatores que ajudam explicar a resiliência desses conselhos no período, considerando eventuais variações entre ambos os casos, é necessário considerar processos de revisão, adaptação ou mudança na mobilização de repertórios de ação.

2.4. Dimensões de análise

Tendo em vista a ancoragem teórica elaborada, nesta seção apresentaremos as dimensões de análise. Nesta dissertação, o fenômeno de interesse é a resiliência institucional e sua qualificação nos termos apresentados por Ercan *et al.* (2025). Para isso, adotamos como fatores explicativos as principais variáveis abordadas pelos estudos de instituições participativas – desenho institucional, comunidades de políticas e repertórios de ação. Além disso, os estudos mais recentes, especialmente sobre os dois conselhos em análise, chamam a atenção para a construção de mecanismos, de estratégias políticas e da adaptação de repertórios de ação de forma gradual e incremental nesses espaços, de modo a fortalecer o desenho institucional e a própria capacidade de atuação das comunidades de políticas. Sendo assim, recorremos à literatura sobre a mudança institucional e processos de desmantelamentos, a fim de compreender a conjuntura mais ampla em que os conselhos nacionais estão inseridos e buscamos coletar ferramentas analíticas para identificar as transformações graduais que viabilizam – ou não – a adaptação das IPs nesse contexto. Em seguida, resgatamos brevemente esses conceitos e os desenvolvemos nas dimensões aqui empregadas.

Em instituições participativas (IP) a resiliência tem sido observada como um fenômeno bidimensional, o que exige considerar as ações da IP para (i) manter e preservar um espaço político e (ii) a sua capacidade em se adaptar após o confrontamento com uma conjuntura crítica (Almeida, 2020). Portanto, esse conceito nos permite trabalhar a análise dos casos em duas dimensões (Quadro 2), uma voltada para a adaptabilidade dos conselhos, e outra para a ação política e o controle social.

Quadro 2 – Dimensões de análise

Dimensões de análise	Fatores explicativos	Referencial para a análise
Preservação de funções e desempenho político dos conselhos	Desenho institucional;	Efeitos de reforço (Pierson, 1994; 2011) Estratégias de mudança incremental (Mahoney; Thelen, 2010) Desempenho e papeis de instituições participativas (Almeida, 2020; Almeida; Martelli; Coelho, 2021; Bezerra et al., 2024)
	Controle social e deliberação de políticas;	
Adaptabilidade e formas de reação à restrição de estruturas de oportunidade política	Repertórios de ação;	Repertórios de ação (Tilly, 2004; Abers, Serafim; Tatagiba, 2014) Comunidades de políticas (Rhodes, 2006) Formas de reação (Ercan *et al*., 2025)
	Comunidades de políticas;	

Fonte: elaboração própria.

Os conselhos se constituem como um mecanismo para o controle social do planejamento, execução e acompanhamento de políticas públicas por meio da participação popular (Avritzer, 2009; Aguiar; Silva; Ferreira, 2015). Assim, ao tratar a resiliência como, também, os esforços para manter e preservar os conselhos nacionais como espaços políticos, Almeida (2020) chama a atenção para a necessidade de observar se essas instituições foram capazes de manter as suas funções e objetivos no período. Em termos do controle social, isso envolve analisar se foram capazes de fiscalizar e deliberar sobre as suas respectivas políticas, além de mobilizar a participação social em meio a esse processo.

Na primeira dimensão da resiliência, analisamos a capacidade desses conselhos preservarem as suas funções e desempenho político no período, a partir do mapeamento de alterações no desenho institucional e em aspectos formais relacionados às suas funções de controle social e deliberação de políticas na conjuntura crítica delimitada. Para tal, investigamos se o Decreto nº 9.759/2019 provocou alterações no desenho institucional dos conselhos e, em caso positivo, consideramos a forma pela qual se adequaram às novas determinações. Nesse sentido, observamos variáveis como atualizações em regimentos internos, o funcionamento - como alterações em processos eleitorais e conferenciais - e a rotina - como a frequência de reuniões e constância na produção normativa - das instituições. Esses dados contribuem para a nossa análise sobre a preservação de funções, tanto por conta das restrições impostas por ato governamentais, quanto por aquelas

colocadas pelo contexto da pandemia da Covid-19. Além disso, rastreamos a produção normativa do CNS e do CNAS entre 2019 e 2023. Com isso, analisamos as principais temáticas abordas em resoluções e recomendações a fim de averiguar se, mais do permanecerem ativos, esses conselhos foram capazes de exercer o controle social com a fiscalização e deliberação das suas respectivas políticas setoriais.

Na segunda dimensão da análise, por se tratar de espaços de participação mista, os conselhos nacionais se tornaram ambientes para que entidades da sociedade civil, movimentos sociais e atores não estatais mobilizem agendas políticas, articulem com o Estado e com partes da sociedade civil. Dessa forma, para movimentos sociais os conselhos gestores se tornaram um meio de estabelecer uma interação com o Estado por meio da participação institucionalizada (Abers; Serafim; Tatagiba, 2014; Almeida; Vieira; Kashiwakura, 2020). Após processos de institucionalização e fortalecimento das IPs, as comunidades de políticas passaram a se articular nesses espaços tornando-se, inclusive, um importante elemento para observar a centralidade ou a importância que determinado conselho ocupa dentre os repertórios mobilizados. Assim, conselhos que são considerados por atores políticos como um repertório central para o alcance de seus objetivos mais amplos, podem ser entendidos como mais fortes (Bezerra *et al.*, 2024; Almeida; Martelli; Coelho, 2021; Almeida, 2020). Isso se deve à percepção dessa arena participativa como um ambiente com agendas políticas ativas, em que é possível atuar estrategicamente ou articular-se com entes estatais (Almeida; Martelli; Coelho, 2021).

Desse modo, nesta dimensão buscamos descrever os repertórios utilizados pelos conselhos e as comunidades de políticas, e analisar as suas variações após o confrontamento com uma conjuntura crítica que colocou restrições às oportunidades políticas. Para Tarrow (2009),

> "as pessoas se engajam em confrontos políticos quando mudam os padrões de oportunidades e restrições políticas e, então, empregando estrategicamente um repertório de ação coletiva, criam novas oportunidades que são usadas por outros, em ciclos mais amplos de confronto" (p. 38).

Analisamos em notas, manifestos oficiais e postagens em mídias sociais - Facebook e Instagram - se inovações em termos de repertório e estratégias de mobilização contribuíram para que os conselhos se adaptassem de modo a manterem-se resilientes e atuantes, conforme seus objetivos e funções. Nesse momento, também buscamos identificar se foram mobilizados repertórios em defesa dos próprios conselhos e de seu papel no setor de política pública. Trabalhamos com o mapeamento dos repertórios de ação na arena digital, considerando a forma que se articulam e reagiram às restrições

colocadas perante a participação institucionalizada por um governo de direita populista radical, pelo desmantelamento de políticas sociais e pelo contexto mais amplo da pandemia da Covid-19. Além disso, observamos com quais atores essas instituições dialogaram e se fizeram uso de inovações em termos de instrumentos político-institucionais, formas de mobilização e contato com a comunidade.

Assim, tratamos a resiliência como a capacidade dos conselhos se adaptarem para manter o funcionamento e os objetivos antes do momento crítico. Ainda assim, uma qualificação pode ser feita nesse processo de adaptação: considerando que o desempenho inicial do conselho não foi capaz de impedir algumas tentativas de desmantelamento, em que direção se espera que essa adaptação ocorra? Para Ercan *et al.* (2025), a resiliência pode se desenvolver por meio de um rápido retorno à normalidade (*bouncing back*), com a priorização do resgate da configuração inicial, ou por meio de um retorno mais transformador (*bouncing forward*), com uma ação contra-atuante que busca avançar para além da configuração anterior em direção a um aprofundamento de qualidades democráticas e deliberativas do objeto. No caso dos conselhos nacionais, esse aprofundamento se dá em direção à ampliação de suas capacidades participativas e de controle social.

Embora Ercan *et al.* (2025) não tratem de instituições participativas, partimos de sua contribuição teórica para analisar em que medida os conselhos nacionais poderiam reagir, uma vez confrontados com uma conjuntura crítica, seja de modo a: (i) intensificar o conflito com que foram confrontados; (ii) desprender esforços para contê-lo; ou (iii) contra-atuar à conjuntura (Ercan *et al.*, 2025). Na primeira forma de reação, a *intensificação do conflito* pode chegar ao ponto de enfraquecer as instituições, ao desestabilizar o espaço participativo e ampliar as fragmentações entre comunidades de políticas e, portanto, não se constitui como um curso de ação que conforma a resiliência. Na segunda forma, a *contenção*, trabalha com um reconhecimento do confronto e com movimentos de retorno à normalidade de forma ágil e rápida, ainda que sem promover reflexões sobre o que configura essa normalidade. Na terceira e última forma de reação, a *contra-atuação* consiste no esforço de se adaptar por meio do aprofundamento de qualidades deliberativas, com a promoção de discussões e reflexões acerca de quais direções devem ser tomadas deste ponto em diante, em vista de prevenir futuras rupturas.

Ercan *et al.* (2025) ainda fazem uma importante observação, essas distintas formas de reação não são excludentes e podem, inclusive, estar presentes nas instituições de forma simultânea ou no mesmo processo de reação (Ercan *et al.*, 2025, p. 11). Por um

lado, nos casos em que observamos uma predominância de esforços para a contenção do conflito, configura-se a resiliência *bouncing back*, que busca a adaptação em direção a um rápido retorno à normalidade. Por outro lado, nos casos em que a resiliência se configura como *bouncing forward*, há disposição de adaptar-se para além do *status quo* inicial, em um processo dinâmico que busca o fortalecimento de capacidades por meio de inovações e reinvenções. Na Figura 3, apresentamos um diagrama que sistematiza o modelo de análise considerando os fatores explicativos para resiliência institucional levantado por estudos sobre instituições participativas e as formas de resiliência elaboradas por Ercan *et al.* (2025).

Figura 3 – Dimensões da Resiliência Institucional em Instituições Participativas



Fonte: elaboração própria a partir de Ercan *et al.* (2025).

Assim, a partir da alteração em estruturas de oportunidade política para a participação institucionalizada e para o setor das políticas públicas, analisamos quais – e se ocorreram - alterações e transformações nos fatores explicativos. Com a seleção de dois casos com similaridades nesse aspecto, interessa saber se no processo de adaptação a um novo contexto ou de transformações houve variação em como os conselhos se comportaram. No Quadro 3 nos aprofundamos sobre como o modelo de análise será empregado e como são observadas as variações em cada fator.

Quadro 3 – Tipos ideais de Resiliência Institucional em Instituições Participativas

Fatores explicativos	**Resiliência como retomada** *Bouncing back*	**Resiliência transformadora** *Bouncing foward*
Desenho institucional	Adaptação para a restauração do desenho institucional como era anteriormente à mudança.	Adaptação do desenho institucional com a criação de novos mecanismos e instrumentos normativos que trazem, inclusive, ambiguidades e margens de interpretação para as regras.
Controle social e deliberação de políticas	Enfraquecimento do conselho como espaço de fiscalização e deliberação de políticas.	Preservação do conselho como espaço de fiscalização e deliberação de políticas.
Comunidades de políticas	Manutenção da participação de forma procedimental, seja de modo episódico ou contingencial.	Contínuo uso das instituições participativas como elemento central na ação política das comunidades e na execução do controle social das políticas.
Repertórios de ação	Resgate ou manutenção de repertórios utilizados previamente.	Inovação em repertórios de ação.

Fonte: elaboração própria a partir de Ercan *et al*. (2025).

Para caracterizarmos a resiliência do Conselhos Nacional de Saúde (CNS) e do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) precisamos inicialmente compreender qual era a sua "normalidade inicial", ou seja, precisamos caracterizar qual o *status quo* dessas instituições antes da publicação do Decreto nº 9.759/2019. Em ambos os casos, temos que o seu histórico de atuação e participação desempenharam um papel reformador sobre a própria institucionalização dos seus respectivos setores de políticas públicas e sistemas únicos, devido à interação entre as oportunidades políticas, dinamismo das comunidades de política e capacidades técnico-administrativas dos setores (Almeida; Martelli; Coelho, 2021, p. 30). Contudo, Martelli, Almeida e Coelho (2022) demonstram que a alteração na estrutura de oportunidades políticas resultou em mudanças no CNAS que passou a ocupar um lugar menos central e que tem mostrado "letargia frente aos novos desafios que a área enfrenta em contexto adverso" (p. 67). Nesse sentido, desde 2016, o conselho teria assumido um *papel inercial* frente às adversidades impostas à participação institucionalizada e ao setor de políticas, demonstrando uma capacidade reduzida de se adaptar, por meio da preservação de suas funções políticas e, muito menos, por meio de inovação. Em contrapartida, no caso do CNS não foi observada uma reação semelhante,

o que nos chama a atenção para as diferentes formas em que a resiliência pode ser desempenhada por conselhos com configurações institucionais e conjunturais parecidas.

Desse modo, analisamos a resiliência do CNS e do CNAS entre 2019 e 2023 a partir de duas dimensões, uma voltada para a (i) preservação de funções e desempenho político dos conselhos, e outra para a (ii) adaptabilidade e formas de reação à restrição de estruturas de oportunidade política. Com isso, buscamos diferenciar as variações na adaptação dessas instituições participativas considerando a reação que tiveram frente à conjuntura crítica do período. À luz dos tipos de resiliência trabalhados por Ercan *et al.* (2025), analisamos as variações mediante a coesão das comunidades de política e a mobilização ou atualização de repertórios de ação. No próximo capítulo introduziremos a metodologia e desenho da pesquisa, nele desenvolvemos um fluxograma para detalhar o processo de análise e descrevemos os procedimentos que foram conduzidos em cada estágio.

3. Desenho de pesquisa em perspectiva comparada e análise de conteúdo

Nesta dissertação adotamos uma abordagem metodológica qualitativa, estruturada em um estudo comparado de dois casos, cuja escolha se deve à natureza do fenômeno de interesse aqui abordado, a resiliência institucional. Como desenvolvemos no segundo capítulo, essa propriedade está presente em algumas instituições e pode ser observada sob uma ótica multifatorial, em que são considerados o desenvolvimento histórico do objeto, o papel dos atores envolvidos e as estratégias de ação – ou formas de reação – elaboradas. Devido a isso, entendemos que a abordagem qualitativa permite considerar esses fatores de forma relacional, a partir da análise aprofundada de dados institucionais, como documentos, manifestações, normas e eventuais alterações de funcionamento, e da mobilização na arena virtual.

Ao trabalharmos com a participação institucionalizada, vimos que, após a Constituição de 1988, houve um processo de expansão desses instrumentos no território nacional, o que levou à criação de diversas Instituições Participativas (IPs) com variados desenhos que moldam a sua atuação nas políticas públicas. Essa configuração de eventos torna o contexto brasileiro interessante para a análise dos fatores que impactam positivamente ou negativamente os arranjos participativos (Avritzer, 2008). Além disso, como supracitado, as IPs, como os conselhos gestores, estruturam novos meios de interação entre sociedade civil e Estado, colocando a relevância de investigar sobre quais condições essa dinâmica ocorreu.

A partir de 2014, observou-se o início de um ciclo de restrição das oportunidades políticas para a participação social (Avritzer *et al*., 2022) que chegaria ao seu ápice em 2019 com o Decreto nº 9.759. Com uma série de imposições sobre as instituições participativas, esse decreto permaneceu vigente até o ano de 2023, quando, no dia primeiro de janeiro, o Decreto nº 11.371/2023 revogou os textos publicados para a extinção dos colegiados nacionais, restabelecendo o seu funcionamento conforme a configuração prévia. Esta dissertação, portanto, trabalha com o recorte temporal de 2019 a 2023, que se justifica devido à vigência dos atos que atuavam diretamente sobre o processo de extinção das instituições participativas e ao período de restrição de oportunidades para o contexto mais amplos dos setores de políticas em análise (Avritzer *et al*., 2022; Gomide, Silva e Leopoldi, 2023; Fleury, 2024; Sátyro, 2024; Faria e Lima, 2024).

Com isso, esse período foi marcado por medidas de desmonte sobre as instituições participativas (Bezerra; Almeida; Lavalle; Dowbor, 2022; Bezerra, Rodrigues, Romão, 2022), cujo impacto sobre os subsistemas e comunidades políticas ainda deve ser estudado. Considerando o espaço de deliberação e reivindicação de demandas que os Conselhos Nacionais conformam para distintos setores e atores da sociedade civil, o cerceamento de seu funcionamento influenciou na reconfiguração de estratégias de atuação (Almeida, 2020; Martelli; Almeida, Vieira, Kashiwakura, 2020; Almeida; Coelho, 2022). Constituídos como espaços de participação mista, analisar como as instituições participativas se adaptaram faz-se necessário tanto para compreender o cenário da participação no período, quanto para embasar futuras análises sobre as estratégias mobilizadas no ciclo de reconstrução das IPs.

A escolha dos conselhos gestores advém de sua configuração institucional em constante interação entre sociedade civil e Estado (Avritzer, 2008), de modo que o nível de institucionalização desses mecanismos está positivamente relacionado à maior efetividade nas deliberações e participação (Faria; Ribeiro, 2011; Vaz, 2011). Consideram-se conselhos altamente institucionalizados aqueles com: (i) longo tempo de existência; (ii) presença de uma estrutura organizacional; (iii) com frequência de reuniões obrigatórias; (iv) e com a presença de comunidades políticas coesas (Vaz, 2011; Bezerra, et al, 2024). Sendo assim, para a seleção do objeto de pesquisa, foram considerados fatores relacionados ao desenho institucional, à caracterização das instituições como resilientes frentes às restrições nas oportunidades políticas impostas pelo Decreto n° 9.759/2019 e pelas ações de um governo de direita populista radical, bem como o seu histórico de atuação no subsistema de políticas públicas.

A literatura específica que se dedica ao estudo de conselhos gestores, têm direcionado seus esforços para a investigação do impacto do desmonte da participação sobre as IPs (Bezerra *et al*., 2024, Almeida, 2020; Almeida, Vieira, Kashiwakura, 2020). Desses estudos, importantes contribuições foram extraídas, como o mapeamento de estratégias de atuação de forma comparada (Almeida, 2020; Almeida, Vieira, Kashiwakura, 2020), o papel dos desenhos institucionais na resistência à desinstitucionalização, a noção de comunidades políticas e de resiliência institucional (Bezerra, *et al*., 2024, Almeida, 2020). Para Bezerra *et al*. (2024), três instituições podem ser consideradas resilientes no período: o Conselho Nacional de Saúde (CNS), o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e o Conselho Nacional dos Direitos Humanos (CNDH). Devido às configurações em seu histórico de atuação, no papel que executam

em seus respectivos subsistemas (Martelli; Almeida; Coelho, 2021), e no contexto mais amplo dos setores de políticas públicas, com atuação no controle social de dois sistemas únicos – o Sistema Único de Saúde (SUS) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), foram selecionados os casos do Conselho Nacional de Saúde (CNS) e do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).

Ambos se destacam pela institucionalização e pela forma que foram criados, por atos normativos amplos (leis); esses fatores facilitaram o acesso e análise dos dados documentais no período em que o Decreto nº 9.759/2019 esteve vigente. O recorte temporal permitiu observar variações na participação ao longo de um período de restrição das estruturas de oportunidades políticas para a participação híbrida, como a praticada pelos Conselhos. Ainda que a literatura específica sobre a participação institucionalizada tenha avançado na análise deste fenômeno, resta aferir o que explica comparativamente o grau de desmantelamento diferente entre IPs com perfis institucionais, participativos, recursos orçamentários e inserção territorial similares, assim como suas estratégias de adaptação.

Para tal, nos aprofundamos sobre alguns questionamentos colocados na introdução desta dissertação. Ao entendermos ambos os conselhos como resilientes, temos que, em alguma medida, foram capazes de se adaptar às restrições de oportunidades políticas e permanecer ativos. Ainda assim, no período, foi possível para movimentos sociais ou atores da sociedade civil manter-se atuantes por meio de ou em defesa dessas instituições? Mais importante, em que direção ocorre a adaptação das estratégias de ação desses atores? Em um estudo comparado de instituições participativas em dois setores de política distintos, adotamos técnica de análise de conteúdo de atos normativos, manifestações oficiais e publicações em mídias sociais para investigar como, e se, as comunidades de políticas se articularam por meio de recursos institucionais e posicionamentos oficiais do CNS e do CNAS.

Na sequência, desenvolvemos o capítulo em três seções. Na primeira (seção 3.1.), apresentamos o desenho da pesquisa, com a delimitação da pergunta central, dos objetivos e do objeto. Na segunda (seção 3.2.), descrevemos a metodologia e técnica empregadas, respectivamente o estudo comparado e a análise de conteúdo. Na terceira e última seção (3.3.), apresentamos como foi realizado o procedimento de delimitação, coleta e sistematização dos dados.

3.1. Desenho de pesquisa

3.1.1. Pergunta de pesquisa

Como varia a resiliência das instituições participativas em momentos caracterizados pelo fechamento das oportunidades políticas relativas à participação institucionalizada?

3.1.2. Objetivo

O *objetivo geral* desta dissertação é analisar como a mobilização de repertórios de ação e a atuação das comunidades de políticas influenciaram as variações na resiliência institucional nos Conselhos Nacionais de Assistência Social (CNAS) e Saúde (CNS).

Para tanto, foram desenvolvidos cinco *objetivos específicos*:

a) Descrever os repertórios de ação mobilizados pelas comunidades de políticas envolvidas, frente à tentativa de desmonte da política e dos Conselhos Nacionais existentes no Brasil desde os anos 90.
b) Descrever como se comportam as comunidades de políticas em cada subsistema, considerando sua coesão e aderência às noções de resistência e resiliência institucional.
c) Analisar quais fatores condicionaram o processo de institucionalização das instituições participativas e em que medida estes fatores contribuíram para a resiliência frente às tentativas de desmonte destas IPs.
d) Analisar as variações no desempenho dos conselhos e na mobilização de repertórios após o Decreto nº 9.759/2019 elaborado por um governo de direita populista radical, especialmente no que se refere à representação da sociedade civil.
e) Analisar as possíveis variações encontradas nestes dois Conselhos Nacionais, buscando explicá-las mediante coesão das comunidades de política e mobilização de diferentes repertórios de ação.

3.1.3. Objeto

Conselho Nacional de Saúde (CNS) e Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).

3.2. Metodologia

Este é um estudo comparado que trabalha com o recorte temporal de 2019 e 2023 a fim de mapear as reações às medidas de desmonte da participação e de políticas setoriais. Aqui, será empregada a metodologia qualitativa e a lógica parcialmente indutiva e parcialmente dedutiva, em que, apesar das hipóteses e categorias analíticas estarem embasadas na teoria, os mecanismos causais intermediários ainda serão revelados (Sátyro, 2022). Dessa forma, partimos de uma relação entre fenômeno de interesse e de fatores explicativos previamente estudada, a fim de nos aprofundar sobre quais fatores intermediários explicam a variação entre dois fenômenos da mesma classe.

O método comparado é amplamente utilizado devido a seus benefícios em observar o comportamento de variáveis ou do fenômeno de interesse em casos variados, situados em contextos e configurações distintas. A comparação aqui empregada é entre dois casos selecionados por meio do método da semelhança, em que tanto o fenômeno de interesse quanto os supostos fatores explicativos estão presentes nos casos selecionados (Mill, 1843; Perissinotto, 2022; Bolognesi, 2018). Portanto, conforme apontado por estudos prévios na literatura sobre instituições participativas, ambos os conselhos possuem o fenômeno de interesse aqui delimitado - a *resiliência institucional* – e os supostos fatores explicativos – um *desenho institucional* forte, ampla inserção nas *comunidades de políticas*, e a mobilização dos conselhos como *repertórios de ação* na interação com o regime político.

Assim, ao selecionar os casos a partir deste critério, a análise comparada permite identificar e destacar as variações entre duas realidades empíricas, a princípio, semelhantes. Essa distinção traz contribuições para o aprofundamento de teorias, aperfeiçoamento de conceitos e revisão dos fatores explicativos. Além disso, a comparação leva o pesquisador a considerar o contexto como um fator explicativo, devido à necessidade de aprofundamento na descrição dos casos. No caso da análise de conselhos gestores, a consideração do contexto mais amplo das instituições – como a conjuntura de mudanças institucionais, desmontes e disposição orçamentária do setor da política pública

– na construção de desenhos de pesquisa contribui, justamente, para o mapeamento de fatores explicativos sobre a resiliência desses espaços.

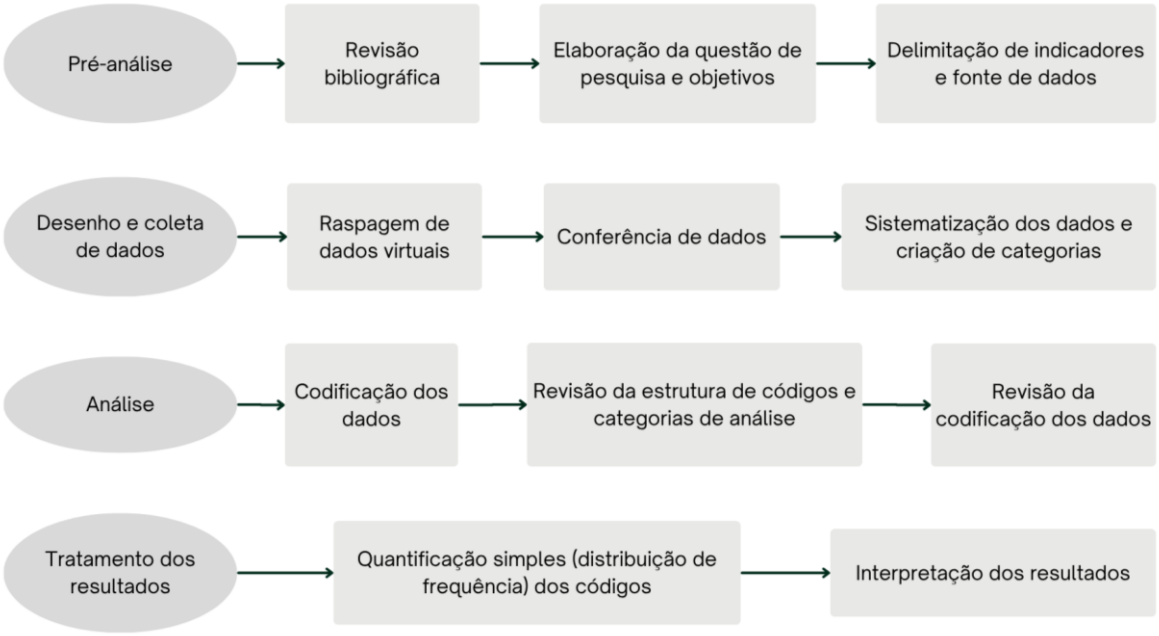
Portanto, para explorar a relação entre o fenômeno de interesse e os fatores explicativos foi empregada a técnica da análise conteúdo de documentos - como atos normativos, manifestos, regimentos internos e publicações oficiais – e de publicações em mídias sociais – Facebook e Instagram - sobre os casos e processos em observação. Essa técnica é amplamente utilizada em desenhos de pesquisa na Ciência Política e Ciências Sociais, com a publicação de diversos manuais para a sua execução (Bardin, 1977; Krippendorff, 1980; Neuendorf, 2002). Baseada em procedimentos sistemáticos para criar inferências sobre determinados conteúdos – sejam eles verbais, visuais ou escritos – a análise busca descrever, quantificar ou interpretar certo fenômeno em termos de seus significados, intenções, consequências ou contextos (Sampaio e Lycarião, 2021, p. 17). Dessa forma, utiliza a análise sistemática das características dos conteúdos, por meio da aplicação de códigos que os categorizam conforme os fatores explicativos do desenho da pesquisa (Neuendorf, 2002; Neuendorf; Kumar, 2016).

A análise de conteúdo pode ser aplicada tanto em uma abordagem quantitativa, em que a frequência de aparição dos códigos e categorias é determinante, quanto qualitativa, em que mais importam os significados, consequências e interações com o contexto. Além disso, pode ser trabalhada a partir do agrupamento temático ou semântico dos conteúdos (Sampaio e Lycarião, 2021), em que a frequência de aparição dos códigos é considerada como forma de identificar os focos temáticos, principais padrões de comportamento e suas reproduções. Por mais que este agrupamento trabalhe com a quantificação de códigos e categorias, o foco da análise permanece na interpretação dos significados e a frequência de aparição se torna um dado para auxiliar neste processo.

Nesta dissertação utilizamos a análise de conteúdo em sua abordagem qualitativa, com a interpretação de significados em dados documentais disponíveis em ambiente virtual - atos normativos, manifestos, regimentos internos, publicações oficiais e publicações em mídias sociais. A unidade de análise utilizada foi o documento ou a postagem em rede social, o processo foi conduzido por meio da codificação humana com auxílio de softwares de análise qualitativa de dados e do Microsoft Office Excel, e ocorreu em duas etapas principais. Na primeira, trabalhamos com o agrupamento por similaridade temática dos documentos coletados considerando o principal assunto, política e objetivo a qual endereçavam. A partir desta codificação estabelecemos as categorias e a frequência dos principais temas abordados, com isso foi conduzida a segunda etapa, com a análise

de postagens em mídias sociais – Facebook e Instagram. Essa ordenação do processo analítico considerou a relevância em observar-se a coordenação dos assuntos, momentos e mensagens transmitidas nos documentos e postagens, para qualificar os fatores explicativos, em específico os repertórios de ação e a atuação das comunidades de políticas. Na Figura 4 apresentamos as etapas do processo de análise.

Figura 4 – Etapas da análise de conteúdo



Fonte: elaboração própria a partir de Sampaio e Lycarião (2021).

3.3. Delimitação dos dados coletados

Nesta seção apresentaremos os critérios e procedimentos conduzidos para a delimitação dos dados a serem coletados e, por consequência, analisados. Inicialmente descrevemos os critérios para inclusão dos dados e respectivas etapas de análise (3.3.1.), em busca de demonstrar e justificar quais documentos oficiais foram analisados para caracterizar o contexto, o fenômeno de interesse e os fatores explicativos. Em seguida (3.3.2.), descrevemos a estratégia empregada para sistematizar os dados levantados, considerando a técnica de coleta e organização de dados.

3.3.1. Critérios para inclusão de dados e etapas de análise

Para analisar a resiliência institucional desses conselhos foi preciso, em primeiro, identificar quais fatores ou choques externos impuseram às instituições um contexto de mudanças e/ou restrições em oportunidades políticas. Para tanto, como supracitado, tomamos como referencial de conjuntura crítica o Decreto nº 9.759/2019 devido às imposições sobre o funcionamento e a clara tentativa de desmonte da participação institucionalizada. Dessa forma, o procedimento de seleção e coleta de dados foi conduzido em três eixos distintos. No primeiro deles, foram coletados dados sobre o processo de extinção dos colegiados da administração pública federal, bem como estudos e trabalhos sobre esta temática (Bezerra, Romão, Rodrigues, 2022; Avritzer *et al*., 2022; Conselho Nacional de Direitos Humanos, 2020).

O intuito deste eixo foi mapear quais imposições recaíram sobre essas instituições – em específico o CNS e o CNAS – e identificar frente a qual cenário elas precisavam se fazer resilientes. Entendemos a tentativa de desmonte de instituições participativas (IPs) como um processo e não como um ato isolado, uma vez que mobilizou distintos atores, tanto em defesa quanto em ataque às IPs. Ainda que em proporções menores do que originalmente projetado, o saldo final desse processo culminou em um ciclo de restrição de oportunidades políticas para alguns colegiados nacionais, que terminaria em 2023 com revogação dos Decretos nº 9.759/2019 e nº 9.812/2019 pelo Decreto nº 11.371/2023. Dessa forma, a coleta desses dados serviu para contextualizar a conjuntura mais ampla do fenômeno de interesse nos casos aqui selecionados. O Quadro 1 apresenta a lista de documentos coletados e analisados no âmbito de extinção dos colegiados.

Outros fatores conjunturais colocaram restrições de oportunidades, especialmente a ocorrência da pandemia Covid-19, que estabeleceu um período de emergência sanitária com necessidade de implementação de medidas de isolamento social. Somado a isso, a condução de um governo de direita populista radical (DPR) com uma aberta posição negacionista frente à situação sanitária, com a execução de desmantelamentos de políticas sociais e enfraquecimento dos Sistema Único de Saúde (SUS) e Sistema Único de Assistência Social (SUAS), expôs estes conselhos a um cenário desafiador no que tange a execução do controle social de ambas as políticas.

Quadro 4 – Dados sobre o processo de extinção dos colegiados nacionais

Documento	Data de publicação	Instituição	Tipo de documento
Decreto n° 9.759/2019	11/04/2019	Presidência da República	Decreto
Exposição de Motivos nº 19/2019/CC/PR	11/04/2019	Casa Civil da Presidência da República	Exposição de motivos
Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6.121	13/06/2019	Supremo Tribunal Federal (STF)	Acórdão
Decreto nº 9.812/2019	30/05/2019	Presidência da República	Decreto
Posicionamento em mídias sociais	14/04/2019	Presidência da República – Perfil oficial de Jair Messias Bolsonaro	Publicação em mídias sociais (X)
Modernização e desburocratização – explicação institucional sobre o Decreto nº 9.759/2019	03/11/2022	Secretaria-Geral da Presidência da República	Notícia institucional
Colegiados e Participação Social – Impactos do Decreto 9.759	Agosto de 2019	Conselho Nacional dos Direitos Humanos (CNDH)	Relatório
Decreto nº 11.371/2023	01/01/2023	Presidência da República	Decreto

Fonte: elaboração própria.

No segundo eixo, foram selecionados dados sobre o desempenho dos conselhos nacionais no período delimitado. Esses dados compõem a análise da primeira dimensão delimitada, que trata da preservação de funções e desempenho político dos conselhos. Como guia para a seleção das informações, foram considerados os fatores elaborados pela literatura específica como determinantes para a resiliência institucional de instituições participativas, como o desenho institucional e a centralidade de comunidades políticas. Considerando o intuito de analisar como ocorreu a adaptabilidade dos conselhos nos anos subsequentes ao Decreto nº 9.759/2019, foi preciso mapear o desempenho dessas instituições. Assim, este eixo de seleção de dados consiste em informações sobre o funcionamento, rotina, alterações no desenho institucional e produção normativa dos Conselhos Nacionais de Saúde e Assistência Social entre 2019 e 2023.

Espaços participativos produzem rotinas administrativas e políticas, em que a ação coletiva se mobiliza de acordo com padrões de atuação que passam a estruturar a relação entre os atores envolvidos e autoridades (Tilly, 2004; Abers; Silva; Tatagiba, 2017). Além disso, a institucionalização da participação gera procedimentos rotineiros que estruturam as regras de participação, a agenda das instituições e as formas de interação com o Estado, podendo facilitar ou burocratizar processos participativos (Almeida, 2017; Tatagiba, 2002; Almeida, 2015; Abers; Silva; Tatagiba, 2017). Dessa forma, a análise de procedimentos formais e recorrentes de ambos os conselhos, como a

regularidade das reuniões, processos eleitorais e conferenciais, e o funcionamento de seus respectivos subcolegiados e comissões tem o intuito de identificar quais rupturas e inovações ocorreram no período.

A análise deste eixo, focada em observar de forma aprofundada o desempenho e a rotina desses conselhos, considerou dados sobre a constância de reuniões, a composição de comissões, de mandatos, os regimentos internos e alterações elaboradas no período, bem como a produção normativa das instituições. Para além de mapear a constância e a atividade dos conselhos no período, a análise da produção normativa permite observar obstáculos administrativos que os conselhos enfrentam, seja em decorrência de imposições colocadas pelos decretos aqui destacados, seja por imposições advindas de outros atos governamentais. Esses dados informam sobre a burocratização desses espaços, momentos ou episódios de obstacularização da participação.

A análise de conteúdo de atos normativos, moções, notas e manifestações, nos permitiu aprofundar sobre quais temáticas esses conselhos deliberaram no período, com quais instituições e atores dialogaram, e mapear as estratégias utilizadas para mobilizar suas comunidades, se posicionar e se articular. Assim, foram analisados entre os atos normativos - instrumentos que estabelecem normas para orientar a administração pública -, as resoluções publicadas por ambos os conselhos nacionais entre o período de 2019 a 2023. Além disso, foram incluídas publicações que não criam normas ou regras administrativas, como os manifestos, notas e recomendações. Existem algumas diferenças em termos do tipo de documento produzido entre ambos os conselhos e, consequentemente, no uso articulado que fazem deles. No caso do Conselho Nacional de Saúde (CNS) há a produção de “recomendações”, um tipo específico de norma utilizada para estabelecer diálogos mais diretos com outras instituições e/ou atores. Abaixo definimos e descrevemos o uso que é feito de cada um dos documentos aqui analisados:

- *Resolução:* é um ato normativo inferior a decreto, é aprovado por um colegiado, editado dentro de suas competências e contém diretrizes, orientações e normas gerais a serem cumpridas no âmbito interno ou administrativo (CADE, 2022; Brasil, 2019).
- *Moção:* manifestação formal, política e expressiva de posicionamento de um conselho sobre um determinado tema, fato, proposta ou situação pública, mas sem caráter normativo (Brasil, 2024b). Em conferências nacionais (como nas conferências do Sistema Único de Assistência

Social), regimentos indicam que moções são manifestações políticas provenientes dos participantes ou delegados (Brasil, 2023), que podem ser apresentadas e levadas à deliberação da plenária final para votação, dirigidas a destinatários internos ou externos ao evento institucional. No caso do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), também são utilizados manifestos e notas, ambos com o intuito de emitir uma manifestação ou uma declaração pública formal sobre determinada temática. Considerando a similaridade no objetivo dos documentos e para os fins da análise comparada aqui conduzida, serão apresentados de forma agrupada como "Moções" as moções, notas e manifestos emitidos por ambos os conselhos no período.

- *Recomendação:* é uma proposição, sugestão, alerta, advertência, ponderação ou aviso a respeito do conteúdo ou forma de execução de políticas e estratégias setoriais ou sobre a conveniência ou oportunidade de se adotar determinada providência (Brasil, 2024b). Esse é um modelo adotado apenas pelo Conselho Nacional de Saúde (CNS), não sendo possível compará-lo com mecanismos semelhantes no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). No âmbito do CNS, se tornou um ato de publicação frequente e constante no período, que abordou um amplo leque de temáticas.

A Tabela 1 apresenta o volume de documentos publicados por ambos os conselhos no período, conforme a distinção do tipo de documento.

Tabela 1 – Documentos publicados pelos Conselhos Nacionais entre 2019 e 2023

Tipo de conteúdo	Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS)	Conselho Nacional de Saúde (CNS)
Resolução	180	121
Moção	31	41
Recomendação	NA	98
Total	**211**	**260**

Fonte: elaboração própria.

Dessa forma, neste segundo eixo consideramos informações sobre o desempenho institucional e a produção normativa dos conselhos. Na análise de conteúdo dos atos

normativos (resoluções) e recomendações, trabalhamos com o agrupamento temático dos documentos com base no conteúdo principal e/ou política que abordavam. A partir dessa análise inicial, chegamos as principais categorias temáticas sobre os assuntos que foram tratados pelos conselhos no período. A fim de viabilizar a comparação dos casos, buscamos elaborar categorias que se apliquem a ambos os setores de políticas. Essa estrutura de categorização foi posteriormente aplicada ao terceiro eixo de análise de publicações na arena digital – moções e publicações em mídias sociais -, a fim de viabilizar a identificação das estratégias digitais de mobilização empregadas. O Anexo 1 apresenta, de forma detalhada, a matriz de estrutura e conteúdo dos códigos para as categorias: destinatário amplo; destinatário; conteúdo principal; código; e subcódigo.

No terceiro e último eixo de análise de dados, trabalhamos com a seleção de informações sobre a mobilização de repertórios e a ação política dos conselhos na arena digital. Esses dados compões a segunda dimensão de análise, que trata da adaptabilidade e formas de reação dos conselhos à restrição de estruturas de oportunidade política. Dessa forma, coletamos e analisamos manifestações oficiais publicadas no período, a partir de dados sobre moções (notas e manifestos), recomendações (exclusivo do caso do CNS), e de publicações nas mídias sociais de maior uso, no caso o Facebook e o Instagram.

Na análise de moções, aplicamos a estrutura de codificação elaborada no segundo eixo, que tratou dos atos normativos (resoluções). Assim, identificamos os principais conteúdos abordados em notas, manifestos e recomendações publicados no período. Para a análise das moções, ainda adicionamos uma categoria que identifica a natureza das manifestações, sejam elas de repúdio, apoio, esclarecimento, etc. O Quadro 5 apresenta a descrição das categorias utilizadas na sistematização e análise dos dados documentais.

Quadro 5 – Lista de categorias para dados documentais

Nome da categoria	Descrição da categoria
Número	Código de identificação de cada documento.
Título	Título do documento.
Descrição	Assunto, ementa ou descrição inicial do documento.
Link	Link de acesso ao documento.
Status	Se aplica apenas às resoluções, identifica a situação da norma: aguarda homologação; em vigor; revogada;
Alteração normativa	Identifica se o ato aplica ou sofre alguma alteração normativa.
Data	Data de publicação.

Instituição	Instituição de referência: Conselho Nacional de Saúde (CNS) ou Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).
Tipo	Tipo de documento: moção; resolução; recomendação (apenas no caso do CNS).
Natureza	Natureza do documento: ➢ Para moções: apoio; repúdio; reconhecimento; esclarecimento; mobilização; orientação.
Destinatário	Especifica nominalmente quais instituições e/ou atores o documento aborda e/ou se direciona.
Conteúdo principal	Categoria geral sobre o que o documento trata.
Código	Categoria específica sobre o que o documento trata no âmbito de seu conteúdo de referência.
Subcódigo	Subcategoria que caracteriza o conteúdo/temática/política abordada no documento.
Reunião	Reunião de referência em que determinado ato foi discutido e/ou sua publicação aprovada.
Instituição conjunta	Se o ato normativo foi elaborado, articulado ou publicado em conjunto a outras instituições, informa qual.

Fonte: elaboração própria.

Ainda que os dados sobre moções e recomendações informem sobre o desempenho dos conselhos, com informações sobre quais assuntos, políticas e em com quais atores dialogaram, resta investigar o envolvimento das comunidades de políticas na mobilização dessas temáticas e da própria sociedade civil que acompanha as instituições. Além disso, entre 2020 e 2022 o país vivenciou a pandemia da Covid-19, em que uma das medidas de enfrentamento foi o isolamento social, com restrições à regimes de trabalho, encontros presenciais e aglomerações. Frente a isso, a mobilização da ação política na arena digital se tornou uma estratégia ainda mais proeminente, com a promoção de eventos, *lives* e demais formas de interação virtual. Portanto, incorporamos a este eixo de análise os dados sobre publicações oficiais no Facebook e Instagram, a fim de ampliar a disponibilidade de dados e observar como os conselhos e comunidades fizeram uso desta arena no período.

O uso de estratégias digitais foi apontado por Almeida (2020) como um aspecto relacionado à resiliência do Conselho Nacional de Saúde, uma vez que constitui uma "inovação tática nas formas de comunicação com a sociedade" (p. 12). Esse estudo, que despertou a temática da resiliência em colegiados nacionais, considerou o uso de mídias sociais pelo CNS entre 2015 e 2020 como uma forma de diversificação nas estratégias de ação. Assim, ao considerarmos o uso do Facebook e Instagram para a mobilização da ação política na arena digital, contribuímos para o aprofundamento da análise sobre o caso do CNS e para a expansão do entendimento, de forma comparada, sobre o uso dessas

estratégias por outro conselho resiliente, o CNAS. A Tabela 2 apresenta a quantidade de publicações realizadas entre 2019 e 2023 por ambas as instituições.

Tabela 2 – Publicações em mídias sociais dos Conselhos Nacionais entre 2019 e 2023

Tipo de conteúdo	Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS)	Conselho Nacional de Saúde (CNS)
Publicações no Facebook	684	3.717
Publicações no Instagram	496	3.574
Total	**1.180**	**7.291**

Fonte: elaboração própria.

Para investigar as estratégias de mobilização digital, selecionamos as postagens que trataram dos principais conteúdos abordados nas resoluções, moções e recomendações publicadas no período por ambos os conselhos. Dessa forma, analisamos as postagens no Facebook e Instagram que abordaram os temas de orçamento das políticas de saúde e de assistência social, e da pandemia da Covid-19. Outras temáticas também foram tratadas pelas instituições, como a gestão interna dos conselhos, dos processos conferenciais e do controle social das políticas. Contudo, por se tratarem de assuntos relacionados à divulgação da gestão interna ou de processos burocráticos do cotidiano dos conselhos, a sua menção em mídias sociais não foi tão frequente. Por trabalharmos com fatores como a adaptabilidade dos conselhos ao contexto à época e a inovação em repertórios de ação, o mapeamento da ação política em ambientes virtuais contribui para o entendimento mais aprofundado sobre de formas de articulação e comunicação com a sociedade civil.

Na análise de mídias sociais, adicionamos algumas categorias específicas ao tratamento desses dados, como “Reações”, “Interações” e “Engajamento”. O Quadro 6 apresenta a estrutura do banco de dados com a descrição das categorias utilizadas na sistematização dessas informações. As categorias de interação e engajamento têm sido utilizadas como indicadores do envolvimento e diálogo entre as páginas ou perfis de mídias sociais e as suas comunidades (Fragoso; Recuero; Amaral, 2011). Em estudos sobre o engajamento público em mídias sociais de instituições, esses dados são informativos sobre o desempenho e envolvimento geral da rede de seguidores, considerando o engajamento por postagens, temáticas ou, inclusive, a forma pela qual instituições estabelecem conexões com a suas comunidades virtuais (Leston-Bandeira;

Siefken, 2023; Cabyova; Matusova, 2024; Bernardes, 2025). O *engajamento* é calculado a partir da divisão do número de interações totais (soma de reações como curtidas e comentários) pelo número de seguidores[8]. Em geral, esse dado nos informa sobre o grau de interação do público com determinado perfil, postagem ou tema. Cabe destacar que não necessariamente esse engajamento será de cunho positivo, ou seja, em apoio ao perfil ou postagem, sendo esse um dado que nos informa apenas sobre a média de interações em cada publicação.

Além disso, adicionamos a categoria "Instrumento" que identifica, em postagens que têm o intuito de mobilizar ou divulgar ações, por meio de qual estratégia digital o conselho se articulou. Por exemplo, algumas publicações buscaram a *mobilização* em torno de pautas orçamentárias por meio de *instrumentos* como petições ou campanhas virtuais.

Quadro 6 – Lista de categorias para dados de mídias sociais

Nome da categoria	Descrição da categoria
Link	Link de acesso à postagem.
Data	Data de publicação.
Perfil	Instituição de referência: Conselho Nacional de Saúde (CNS) ou Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).
Legenda	Texto da legenda da postagem.
Reações	Quantidade de curtidas, compartilhamentos ou comentários nas postagens. A depender da rede social (Facebook ou Instagram) os tipos de reações podem variar.
Interações	Representa a soma das reações por postagem.
Engajamento	Indicador calculado com base da divisão das interações pelo número de seguidores.
Dono do post	Identifica qual perfil publicou originalmente a postagem.
Pessoas em colab	Identifica perfis marcados como colaboradores na postagem.
Conteúdo principal	Categoria geral sobre o que o documento trata.
Código	Categoria específica sobre o que o documento trata no âmbito de seu conteúdo de referência.
Subcódigo	Subcategoria que caracteriza o conteúdo/temática/política abordada no documento.
Natureza	Natureza da postagem: apoio; divulgação; informativo; orientação; posicionamento; mobilização.

[8] Utilizamos como referência o número de seguidores coletado no dia 02/05/2026 nos perfis oficiais de ambos os conselhos nacionais.

Instrumento	Em postagens de divulgação ou mobilização, identifica qual instrumento é utilizado: marcha; campanha virtual; *live*; Consulta Pública; Audiência Pública; petição; protesto, *twitaço*; manifestos.
Destinatário	Especifica nominalmente quais instituições e/ou atores o documento aborda e/ou se direciona.

Fonte: elaboração própria.

Nesta dissertação, trabalhamos com o objetivo de analisar quais fatores influenciaram as variações na resiliência institucional nos Conselhos Nacionais de Assistência Social (CNAS) e Saúde (CNS). Como um elemento central deste conceito está a noção de adaptação, que consiste na tomada de ações ou movimentos incrementais por meio da adição de novos componentes institucionais (Howlett, 2019), estratégias de mobilização ou inovações em rotinas (Almeida, 2020; Martelli; Almeida; Coelho, 2022) após o confrontamento com uma conjuntura crítica externa à instituição, nesse caso, os conselhos nacionais. Portanto, é a coleta de distintos dados relacionados ao fenômeno de interesse que viabiliza a construção de um quadro analítico que permita mapear quais fatores influenciaram as possíveis variações na resiliência de conselhos nacionais com composições institucionais semelhantes e expostos à mesma conjuntura. Adiante apresentaremos como foi realizado o procedimento de coleta de dados.

3.3.2. Estratégia de coleta e sistematização de dados

O procedimento de coleta de dados foi realizado em quatro etapas: (i) coleta de dados sobre o processo de extinção dos colegiados nacionais; (ii) coleta de dados sobre o funcionamento e a rotina dos conselhos no período; (iii) coleta de dados documentais – atos normativos, moções e recomendações publicados pelos conselhos; e (iv) coleta de dados sobre as mídias sociais mais utilizadas pelos conselhos. Na primeira etapa, foram levantados trabalhos científicos que analisaram o impacto do Decreto nº 9.759/2019 em específico, e das medidas de desmonte das instituições participativas em geral. Além disso, foram coletados atos normativos, judiciais e posicionamentos oficiais do governo sobre o processo de exclusão dos colegiados nacionais (conforme listado no Quadro 1).

A segunda etapa consistiu no mapeamento do funcionamento do Conselho Nacional de Saúde (CNS) e do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) entre 2019 e 2023. Para tanto, foram consultados os sites oficiais de ambos os conselhos para levantar informações sobre a regularidade e frequência de reuniões, composição de mandatos, processos eleitorais e composição de comissões e/ou subcolegiados. Esses

dados foram sistematizados em perspectiva longitudinal, considerando o decorrer do período e as conjunturas críticas aqui analisadas.

Na terceira etapa, os atos normativos foram buscados nos sites oficiais dos conselhos nacionais por meio de raspagem de dados na *web*. Para isso, foi desenvolvido um *script* em Python para acessar automaticamente as páginas do site, identificar os elementos relevantes da estrutura HTML e extrair informações como títulos, datas de publicação, descrições e *links* dos documentos. Os dados coletados foram posteriormente estruturados em um banco de dados para a análise e refinamento de categorias. Em um segundo momento, todos os documentos foram conferidos manualmente, com uma leitura preliminar para levantamento de informações de identificação de cada ato normativo. Com base nas informações coletadas, foi criado um banco de dados unificado com as informações sobre as duas instituições – Conselho Nacional de Saúde (CNS) e Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) -, e os três tipos de documentos – resoluções, moções e recomendações - publicados no período de análise – 2019 a 2023.

Além disso os foi realizada a conferência dos dados em sistemas oficiais de legislação do Ministério da Saúde (MS) e do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social Família e Combate à Fome (MDS). O Decreto nº 10.139 de 2019 - posteriormente substituído pelo Decreto nº 12.002 de 2024 – estabeleceu uma política federal de revisão, consolidação e gestão dos atos normativos, exigindo que órgãos federais organizem e publiquem as suas normas. Com isso, o MS adotou a criação do "Saúde Legis" e o MDS adotou um sistema de "Gestão de Atos Normativos do SUAS". Em ambos, é possível encontrar informações sobre a identificação, classificações preliminares e os respectivos *links* de acesso das resoluções publicadas no âmbito dos Sistemas Únicos de Saúde (SUS) e de Assistência Social (SUAS). Com todos os documentos coletados, as informações foram organizadas com auxílio dos *softwares* Microsoft Office Excel e RStudio. Foi adotada como unidade de análise o documento.

Na quarta e última etapa, foi realizada a raspagem de dados, também por meio de um *script* em Python, das mídias sociais mais utilizadas pelos conselhos nacionais no período, no caso o Instagram e o Facebook. Na análise de conteúdo das postagens, foi aplicada a mesma estrutura de codificação utilizada nas categorias pré-definidas nas etapas de análise nos documentos (resoluções, recomendações e moções). Nesse casso, utilizamos como unidades de análise cada postagem nas mídias sociais.

Ao final da coleta, os dados foram armazenados em quatro planilhas, organizadas conforme cada eixo de coleta. Dessa forma, todo o conteúdo levantado foi organizado

conforme a estrutura a ser seguida na análise e pode ser acessado nas planilhas intituladas “Dados_extinção”, “Dados_normativas” e, para o eixo de mídias sociais, “Dados_facebook” e “Dados_instagram”. A partir dessa sistematização preliminar, foram selecionados quais documentos e tópicos seriam analisados de forma mais aprofundada, com o uso de ferramentas complementares para a análise de conteúdo. Assim, ao todo foram coletados 479 documentos e 8.471 postagens em mídias sociais. Se considerarmos a unidade de análise adotada (documento e/ou postagem), o n total corresponde a 8.950 casos.

4. Análise da Resiliência Institucional: entre a preservação de funções e a adaptação de formas de reação à conjuntura crítica

Neste capítulo exploraremos a análise dos dados coletados para cumprir o objetivo de construir o quadro analítico de tal forma que contemple as variações nas formas pelas quais determinada instituição pode se fazer resiliente. O capítulo está organizado conforme as dimensões de análise elaboradas e cada caso será analisado em seções distintas, organizadas sob o mesmo critério, a fim de facilitar o processo de comparação.

Na primeira dimensão, investigamos se os conselhos foram capazes de preservar suas funções e desempenho político no período. Para isso, iniciamos a análise de cada caso com o mapeamento do impacto do Decreto nº 9.759/2019 sobre o desenho institucional e demais aspectos contextuais que afetaram a estrutura organizacional e mecanismos institucionais. Além disso, apresentamos a análise de conteúdo de atos normativos, a fim de averiguar se, no período, preservaram as suas funções em termos de controle social, com a fiscalização e deliberação sobre políticas.

Na segunda dimensão, analisamos a adaptabilidade e formas de reação à restrição de estruturas de oportunidade política elaboradas por cada instituição. Nesse momento, a partir das variáveis comunidades de políticas e repertórios de ação, consideramos a adequação das instituições à conjuntura crítica. Dessa forma, caracterizamos as formas que os conselhos reagiram às tentativas de desmonte das instituições participativas, das políticas de saúde e assistência social a partir de cortes orçamentários e ao contexto da pandemia da Covid-19. Os dados abordados nessa dimensão consistem em manifestos e notas oficiais, bem como publicações em mídias sociais oficiais do conselho sobre os temas de orçamento das políticas de saúde ou assistência, e do contexto da pandemia da Covid-19. Assim, partimos da arena digital para mapear quais repertórios foram mobilizados em torno desses temas, quais atores se articularam e se essa articulação ocorreu por meio de e em defesa dos conselhos como um espaço participativo.

Na primeira seção do capítulo (4.1.), nos aprofundamos sobre a resiliência do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Em um primeiro momento, analisamos como as alterações provocadas pelo Decreto nº 9.759/2019 repercutiram sobre o a estrutura organizacional do CNAS, dificultando a preservação de suas funções e desempenho político, também consideramos como ocorreu o controle social da política de assistência social no período (seção 4.1.1.). Em seguida, discutimos a adaptabilidade e as formas de reação que o CNAS adotou frente à conjuntura crítica. Nesse caso, temos

que as reações à conjuntura foram majoritariamente em busca de conter determinados conflitos e eventos críticos, sem a mobilização de inovações nas suas estratégias de ação ou agenda política.

Na segunda seção do capítulo (4.2), discutimos a resiliência no Conselho Nacional de Saúde (CNS). Nesse caso, o decreto não teve efeitos significativos sobre a sua estrutura organizacional, nem provocou a necessidade de revisões em suas normas de funcionamento. Portanto, na seção 4.2.1. exploramos alguns fatores que podem explicar essa maior força institucional e/ou estrutura organizacional, quando comparado ao CNAS. Além disso, analisamos a produção normativa do CNS e nela encontramos um instrumento que permite que a instituição crie caminhos para ampliar o escopo político em que desempenha as suas funções, especialmente o controle social. Em seguida, na seção 4.2.2., trabalhamos a segunda dimensão de análise, em que discutimos a adaptabilidade e formas de reação do conselho mobilizadas por meio da arena digital. Assim, o CNS se apresenta como um caso em que as reações às adversidades intensificaram, em alguns momentos, o confronto político com algumas instituições políticas. Apesar disso, na maioria dos temas e estratégias, o que observamos é reação que contorna a conjuntura, ao aumentar a capilaridade do conselho sobre algumas pautas.

Por fim, na seção 4.3., exploramos como esse conjunto de fatores explicativos configuram diferentes formas de reação, analisando de forma comparada como os conselhos nacionais se articularam no período. Nesse aspecto, resgatamos a proposta analítica de Ercan *et al.* (2025), em que instituições que reagem as conjunturas críticas de forma a predominantemente conter conflitos, configuram uma resiliência em retomada (*bouncing back*) e formas que contra-atuam com o conflito configuram a resiliência transformadora (*bouncing foward*).

4.1. O Conselho Nacional de Assistência Social: adaptações em retomada ao *status quo*

4.1.1. Funções e desempenho político do Conselho Nacional de Assistência Social

Como apresentamos, o Decreto nº 9.759/2019 foi publicado com o intuito de excluir todos os colegiados da administração pública federal, após contestações, mobilização da sociedade civil e do judiciário, as suas imposições foram restringidas e o Decreto nº 9.812/2019 foi publicado para estabelecer os ajustes que valeriam entre 2019

e 2023. Dessa forma, o ato de exclusão não incidiu sobre colegiados criados por leis, como é o caso do CNAS. Contudo, algumas alterações descritas no texto do decreto recaíram sobre o conselho, como foi o caso das alterações nas regras de composição dos subcolegiados (comissões, grupos de trabalho, etc.).

O rastreamento das resoluções publicadas no período e o "Relatório Colegiados e Participação Social: Impactos do Decreto n° 9.759/2019", elaborado pelo Conselho Nacional dos Direitos Humanos (CNDH), retrata bem como ocorreu o processo de desativação e reorganização das Comissões Temáticas e Grupos de Trabalho do CNAS. Após contato com a Consultoria Jurídica do Ministério da Cidadania (Conjur/MC), ficou estabelecido que, por serem criados por ato normativo inferior a decreto e originado de outro colegiado - nesse caso pelas resoluções do CNAS -, as Comissões Temáticas e os Grupos de Trabalho do conselho deveriam ser recriados ou modificados.

Assim, o conselho foi exposto à algumas determinações do Decreto nº 9.759/2019, especialmente àquelas descritas no Art. 6º, cujo conteúdo se aplica às "propostas de criação, de recriação, de extinção ou de modificação de colegiados" (Brasil, 2019a). Dessa forma, o caminho para a recriação dos subcolegiados seria por meio da alteração no regimento interno, devendo as comissões e grupos de trabalho estarem previstas no documento, conforme diretrizes estabelecidas pelo artigo sexto (CNDH, 2019). O Quadro 7 sintetiza as determinações do Decreto nº 9.759/2019 que impactaram o Conselho Nacional da Assistência Social (CNAS), especialmente no âmbito dos subcolegiados e que foram posteriormente incorporadas ao regimento interno.

Quadro 7 – Síntese das transformações impostas pelo Decreto nº 9.759/2019

Alteração	Descrição	Instrumento
Alterações nas regras de condução das reuniões do colegiado	As reuniões cujos membros estejam em entes federativos diversos devem ser realizadas por videoconferência;	Art. 6º
	Para a participação presencial de membros fora do Distrito Federal, é preciso a estimativa de gastos com diárias e passagens e comprovação da disponibilidade orçamentária e financeira para o exercício em curso;	Art. 6º
	Elaboração de resumo das reuniões de eventual colegiado antecessor ocorridas nos anos de 2018 e 2019, com as medidas decorrentes das reuniões;	Art. 6º
Composição do colegiado	Justificar a necessidade, a conveniência, a oportunidade e a racionalidade de o colegiado possuir número superior a sete membros;	Art. 6º
Criação de subcolegiados	Número limitado de membros;	Art. 6º

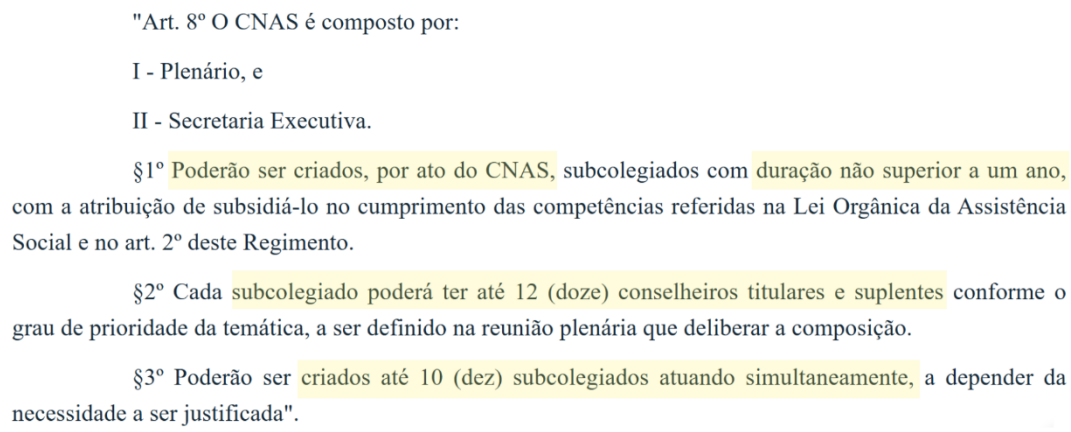
	Caráter temporário (duração máxima de um ano);	Art. 6º
	Fixação do número máximo de subcolegiados que poderão operar simultaneamente;	Art. 6º

Fonte: elaboração própria a partir de Brasil (2019a)

Conforme descrito pelo relatório do CNDH (2019), as reuniões das Comissões Temáticas e dos Grupos de Trabalho foram suspensas a partir da 276ª Reunião Ordinária do conselho, que ocorreu entre os dias 03 e 06 de junho de 2019. O processo de revisão do regimento interno se deu de forma rápida, com esforços para resgatar um rápido retorno à normalidade. Isso se retrata na celeridade do processo, uma vez que o documento foi aprovado na 277ª Reunião Ordinária, realizada entre 09 e 12 de julho de 2019 e a atualização do regimento foi publicada pela Resolução CNAS nº 21, de 15 de julho de 2019. Assim, é possível dizer que a atualização do regimento interno, elaboração no novo texto, votação em plenária e publicação no Diário Oficial da União (DOU) ocorreu em pouco mais de um mês, sem provocar alterações no calendário original do conselho.

Ao analisarmos o texto do novo regimento interno, temos que as modificações propostas se restringem à atualização nas regras de composição dos subcolegiados, estabelecendo os critérios conforme o determinado pelo decreto. Além disso, a ampla maioria das modificações se destina ao fortalecimento da previsão normativa dos subcolegiados. Em específico, para o mecanismo de criação, o CNAS estabeleceu que as Comissões Temáticas, Grupos de Trabalho ou derivados poderiam ser criados por ato do próprio conselho (resolução). Ou seja, como estratégia de enfrentamento à alteração, o conselho optou por "regulamentar" em seu regimento o processo de criação conforme era conduzido anteriormente à alteração. A Figura 5 apresenta o texto do Art. 8º do regimento, cujo conteúdo traz essas atualizações.

Figura 5 – Alterações no Regimento Interno do CNAS



"Art. 8º O CNAS é composto por:

I - Plenário, e

II - Secretaria Executiva.

§1º Poderão ser criados, por ato do CNAS, subcolegiados com duração não superior a um ano, com a atribuição de subsidiá-lo no cumprimento das competências referidas na Lei Orgânica da Assistência Social e no art. 2º deste Regimento.

§2º Cada subcolegiado poderá ter até 12 (doze) conselheiros titulares e suplentes conforme o grau de prioridade da temática, a ser definido na reunião plenária que deliberar a composição.

§3º Poderão ser criados até 10 (dez) subcolegiados atuando simultaneamente, a depender da necessidade a ser justificada".

Fonte: Conselho Nacional de Assistência Social (2019), grifos da autora.

Assim, após a atualização do regimento, o CNAS iniciou o processo de reativar e retomar as atividades das Comissões Temáticas e Grupos de trabalho. Em setembro de 2019 foram instituídas as Comissões: de Acompanhamento de Benefícios e Transferência de Renda; de Acompanhamento aos Conselhos de Assistência Social; de Financiamento e Orçamento da Assistência Social; de Monitoramento das Deliberações da 11ª Conferência Nacional de Assistência Social; de Política da Assistência Social; de Normas da Assistência Social. No mesmo período foram instituídos os Grupos de Trabalho: para o Aprimoramento do Programa Primeira Infância no SUAS; e sobre os Povos Indígenas.

Os subcolegiados desempenham um papel importante no processo deliberativo, sua função consiste em subsidiar o colegiado no que lhe compete em termos do controle social e acompanhamento das políticas. Dessa forma, as discussões, materiais e documentos finais produzidos por essas instâncias são relatados na Plenária do conselho para deliberação. No caso do CNAS, às Comissões Temáticas compete elaborar e apresentar a memória das discussões de suas respectivas temáticas e das questões encaminhadas, aos Grupos de Trabalho cabe a discussão de matérias com alta complexidade e relevância (CNAS, 2019). Portanto, desempenham um papel inicial no fluxo de trabalho e discussão do conselho, com a geração de subsídios de recursos, relatórios, sistematização de informações dentre outras atribuições para as futuras discussões nas Plenárias. Como efeito da suspensão das atividades das comissões e grupos de trabalho, houve o adiamento nas discussões de pautas prioritárias ou a interrupção no aprofundamento de temas a serem discutidos no Plenário.

Para além das determinações do Decreto nº 9.759/2019, o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) também enfrentou dificuldades relacionadas à realização da 12ª Conferência Nacional de Assistência Social. Inicialmente, o processo de planejamento da conferência ocorreu de forma regular e, em abril de 2019, o CNAS aprovou sua convocação por meio das Resoluções nº 12 e nº 14. Tradicionalmente, as conferências nacionais da assistência social ocorrem a cada quatro anos. Contudo, conforme previsto nas normativas do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), o conselho possui competência para convocá-las extraordinariamente em intervalos de dois anos. Diante do contexto político de restrição orçamentária, instabilidade institucional e crescente preocupação com o financiamento da política de assistência social, optou-se pela convocação extraordinária da 12ª conferência como estratégia de "fortalecimento da participação social e da relação democrática entre Estado e sociedade civil" (CNAS, 2019a).

A conferência teria como tema central "Avaliação do SUAS à luz do II Plano Decenal (2016–2026)". Entretanto, após manifestação da Consultoria Jurídica do Ministério da Cidadania por meio do Parecer nº 00201/2019/CONJUR-MC/CGU/AGU, os atos de convocação foram revogados e o processo conferencial cancelado. A justificativa formal apresentada foi a "necessidade de quórum qualificado para fins de votação de convocação do processo conferencial em caráter extraordinário" (CNAS, 2019b). Contudo, o episódio ocorreu em um contexto mais amplo de tensionamento das instituições participativas federais, marcado pela publicação, poucas semanas antes, do Decreto nº 9.759/2019, que estabelecia diretrizes para extinção, limitação e reorganização de colegiados da administração pública federal. Nesse sentido, diversos atores vinculados ao campo socioassistencial interpretaram a revogação não apenas como uma controvérsia procedimental, mas como parte de um processo mais amplo de enfraquecimento das instâncias de participação social e de reconfiguração das relações entre Estado e sociedade civil no âmbito federal (Congemas, 2019; Ibam; 2019; CNS, 2019). O conflito também esteve relacionado às disputas em torno do financiamento do SUAS, aos atrasos nos repasses federais e às críticas dirigidas ao processo de desfinanciamento da política de assistência social.

A reação da sociedade civil à medida foi significativa. Em resposta ao cancelamento da conferência oficial, entidades, fóruns do SUAS, movimentos sociais, trabalhadores, usuários e gestores mobilizaram-se para realizar a Conferência Nacional Democrática de Assistência Social de 2019. Com o tema "Assistência Social: Direito do

Povo, com Financiamento Público e Participação Social", a iniciativa buscou preservar o ciclo conferencial da política de assistência social e reafirmar a centralidade da participação social no SUAS. Nesse processo, organizações da sociedade civil, fóruns participativos e entidades representativas desempenharam papel central na articulação política e organizacional do evento. Destaca-se também a atuação do Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (Congemas), que contribuiu para a mobilização federativa e para a sustentação institucional da conferência. Realizada por meio de financiamento coletivo, a conferência ocorreu na Universidade de Brasília (UnB), reuniu mais de 800 participantes e promoveu debates sobre o direito à assistência social, o desfinanciamento do setor e os riscos ao modelo participativo do SUAS (Congemas, 2019). O processo foi encerrado com um ato público na Câmara dos Deputados, com a ocupação em uma audiência pública voltada à discussão da participação social e da política de assistência social.

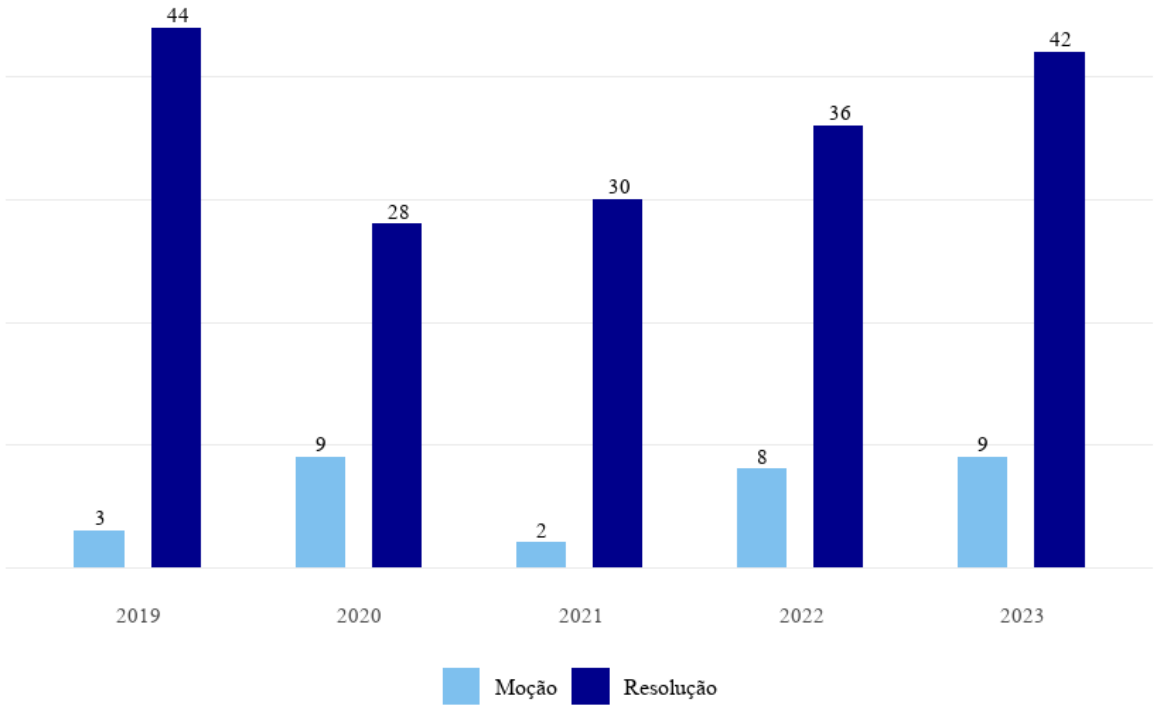
Esse processo conferencial demonstra a capacidade de mobilização e articulação política das redes pró-SUAS, bem como a resiliência das comunidades vinculadas às instituições participativas da assistência social (Martelli; Almeida; Coelho, 2024). Contudo, observa-se que a condução da Conferência Nacional Democrática de 2019 ocorreu majoritariamente fora da estrutura institucional formal do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Embora conselheiros e segmentos vinculados ao conselho tenham participado da mobilização, a articulação política e organizacional da conferência foi liderada principalmente por fóruns do SUAS, entidades da sociedade civil, movimentos sociais e instâncias federativas. Nesse sentido, o episódio pode ser interpretado como um indicativo de relativo esvaziamento da capacidade institucional do CNAS de exercer plenamente suas atribuições na coordenação do processo conferencial da política de assistência social.

Com relação aos demais aspectos da rotina do conselho, como a regularidade de reuniões e produção normativa, não observamos alterações significativas comparadas aos demais anos no período. Por norma, o CNAS trabalha por meio de reuniões ordinárias mensais, cujo calendário foi mantido mesmo em vista da interrupção do trabalho das comissões. A publicação de atos normativos, como resoluções e moções, também seguiu um padrão relativamente estável. Ainda assim, ao investigar de forma mais aprofundada as temáticas abordadas é notável uma predominância de deliberações sobre questões internas ao conselho, muitas vezes com um conteúdo bastante administrativo em um processo que parece gerar certo atraso na discussão de questões relacionadas à política de

assistência social. Esse também foi um dos pontos de reflexão levantado pelo relatório do CNDH (2020), cuja interpretação das alterações entende que a fragilidade da organização do conselho e necessidade de readequação administrativa, colocou a agendas prioritárias em segunda ordem.

Dessa forma, partimos da análise de conteúdo da produção normativa do CNAS entre 2019 e 2023 para investigar o desempenho do conselho, considerando a preservação de suas funções relacionadas ao controle social, fiscalização e deliberação sobre a política de assistência social. Ao todo, o CNAS publicou 211 documentos (moções e resoluções) no período, a maioria deles (85%; n = 180) foram resoluções (Gráfico 1).

Gráfico 1 – Publicação de resoluções e moções do CNAS por ano



Fonte: elaboração própria.

As resoluções são atos normativos aprovados por um colegiado e contém diretrizes, orientações e normais gerais a serem cumpridas no âmbito interno ou administrativo. No caso do CNS, esses documentos se aplicam tanto à gestão interna do conselho, quanto à organização de processos conferenciais e ao controle social do setor de assistência social, com deliberações e fiscalizações de políticas, programas e de programações orçamentárias. Entre 2019 e 2023, a maioria das resoluções (68%) abordou aspectos relacionados á gestão interna do CNS, como a elaboração de eleições para

representantes da sociedade civil, atualização em normas de funcionamento ou no regimento interno, na composição de subcolegiados, e emissão de normas para conselhos de assistência social em nível subnacional. Nesse período, também abordaram o orçamento da política de assistência social (16,7%), com deliberações sobre os planos e relatórios orçamentários da política, a Política Nacional de Assistência Social (8,9%) e as Conferências Nacionais (6,1%).

Tabela 3 - Principais conteúdos abordados pelo CNAS em resoluções

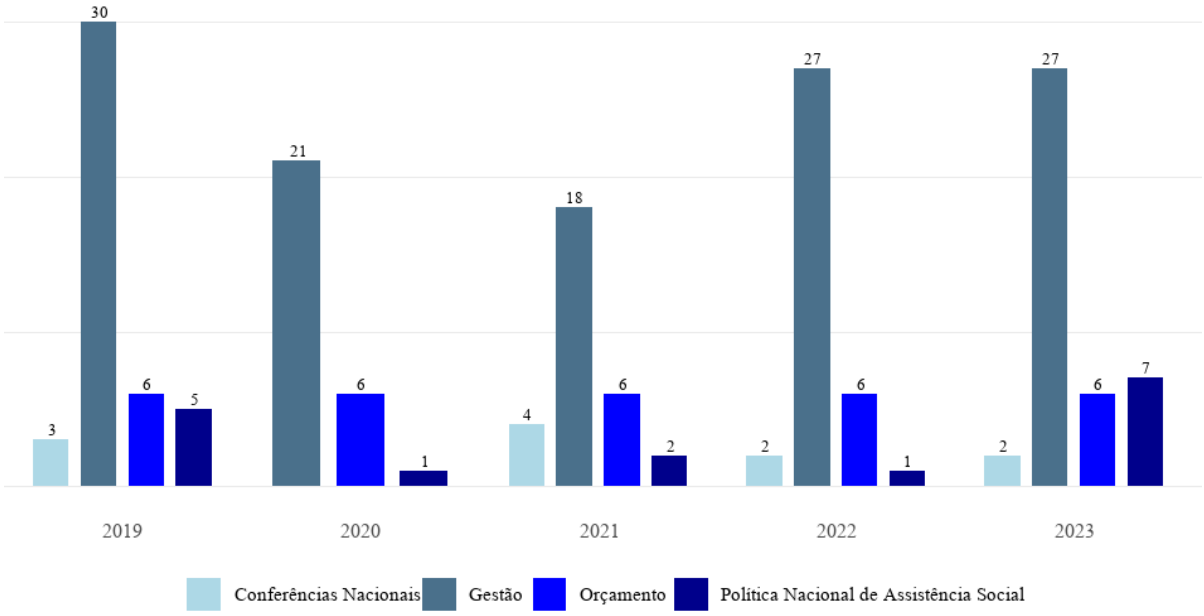
Conteúdo principal	Resoluções
Gestão	123 (68.3%)
Orçamento	30 (16.7%)
Política Nacional de Assistência Social	16 (8.9%)
Conferências Nacionais	11 (6.1%)

Fonte: elaboração própria.

O ano de 2019 foi o que contou com a maior quantidade de resoluções, cujas deliberações tratam majoritariamente de temáticas relacionadas à gestão interna do conselho. Nesses casos, houve um desprendimento de esforços para instituir ou alterar subcolegiados – como comissões e grupos de trabalho -, também foram frequentes aquelas que dispõem sobre normas de funcionamento e, em menor medida, sobre alterações no regimento interno. Nos anos seguintes, esse padrão de prevalência das temáticas relacionadas à gestão permaneceu, considerando a conjuntura política do período, o volume de atos relacionados aos subcolegiados (40%) explica-se pela necessidade de reestruturá-los, tanto com a instauração administrativa das comissões e ajuste no regimento interno do conselho, quanto com a retomada substantiva de suas atividades.

Em menor medida, as resoluções também deliberaram sobre o orçamento do setor, sobre programas específicos da Política Nacional e Assistência Social e sobre a elaboração de conferências nacionais. O Gráfico 1 apresenta a distribuição das resoluções publicadas pelo CNAS entre 2019 e 2023 conforme o conteúdo principal publicado, de modo que podemos perceber a preponderância que a temática da gestão do conselho teve. Os demais conteúdos foram abordados de forma relativamente constante no período, ainda assim, foram minoritários entre as deliberações que o conselho emitiu.

Gráfico 2 – Principais conteúdos abordados nas resoluções do CNAS entre 2019 e 2023



Fonte: elaboração própria.

Com relação ao tema de orçamento, as resoluções dispunham sobre a aprovação de propostas orçamentárias e Relatórios da Execução Orçamentária e Financeira do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), para cada ano do período. Os relatórios têm o propósito de apresentar o demonstrativo contábil do setor e devem atender às reais necessidades e demandas enfrentadas pela gestão, serviços, programas e projetos do SUAS. Nestas resoluções, em geral, o CNAS apresentou posicionamentos contrários aos cortes orçamentários realizados na política no decorrer dos anos, bem como elaboraram recomendações em busca da recomposição e execução orçamentária para a manutenção da rede de serviços, programas e projetos socioassistenciais.

Por sua vez, as Conferências Nacionais foram abordadas com a instauração de normas de funcionamento e recomendações para a adoção de medidas sanitárias no período da pandemia da Covid-19. Já as resoluções sobre a Política Nacional de Assistência Social, determinaram critérios de elegibilidade, financiamento e/ou aprimoração para os programas Primeira Infância e Acessuas Trabalho, e a instauração do Programa de Fortalecimento do Cadastro Único no Sistema Único da Assistência Social (PROCADSUAS).

Assim, entendemos que, por mais que as alterações em seu desenho institucional não tenham interrompido o funcionamento por completo do conselho, ou inviabilizado a sua capacidade de adaptação, e por consequência de resiliência, a nível da estrutura organizacional da instituição fragilidades foram notadas. A interrupção das atividades dos subcolegiados e a revogação da 12ª Conferência Nacional, colocaram a necessidade de readequação institucional do CNAS. Com vistas de retomar as atividades dentro de sua normalidade, o conselho parece ter regido de forma a conter os conflitos e a trabalhar em torno de uma rápida adaptação.

4.1.2. Adaptabilidade e formas de reação do Conselho Nacional de Assistência Social à restrição de estruturas de oportunidades políticas

Nesta dimensão, nos aprofundamos sobre a adaptabilidade e formas de reação à restrição de estruturas de oportunidade política para o Conselho Nacional de Assistência Social. A partir dos principais conteúdos identificados na seção anterior, analisamos as publicações realizadas pelo conselho na arena virtual – moções e postagens em mídias sociais – com base nas temáticas abordadas e na natureza dos posicionamentos do CNAS, considerando com quais atores ou instituições governamentais buscaram dialogar. A partir da análise documental das deliberações de ambos os conselhos, selecionamos os temas de orçamento da política e da pandemia da Covid-19, a fim de investigar como essas instituições reagiram e se adaptaram à conjuntura crítica. Com isso, nesta seção apresentaremos, em primeiro, os resultados encontrados na análise de moções e, em segundo, das publicações em mídias sociais (Facebook e Instagram) que trataram do orçamento da assistência social e da pandemia da Covid-19.

As moções são manifestações formais, políticas, elaboradas como uma forma de expressar um posicionamento sobre um tema, proposta ou evento, ainda que sem caráter normativo. No caso do CNAS, são publicadas em formato de manifestos e/ou notas, ambos com o intuito de emitir uma manifestação ou uma declaração pública formal do conselho. No período, esses documentos foram utilizados como um meio para manifestação de posicionamentos do conselho sobre o orçamento de políticas da assistência social. Além disso, a elaboração de orientações aos conselhos estaduais e municipais de assistência social e de publicações sobre a pandemia da Covid-19, seja na elaboração aspectos relacionados à gestão interna ou à política setorial, ocorreu por meio

de moções. Na Tabela 4 apresentamos a distribuição dos principais conteúdos abordados nesses documentos.

Tabela 4 - Principais conteúdos abordados pelo CNAS em moções

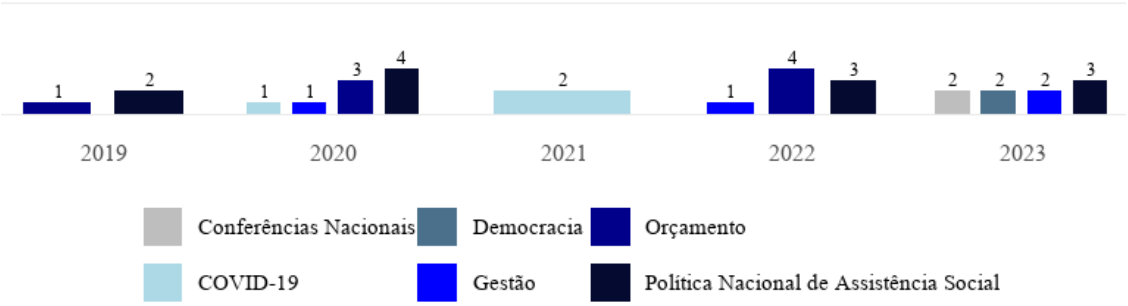
Conteúdo principal	Frequência
Política Nacional de Assistência Social	12 (38.7%)
Orçamento	8 (25.8%)
Gestão	4 (12.9%)
Covid-19	3 (9.7%)
Conferências Nacionais	2 (6.5%)
Democracia	2 (6.5%)

Fonte: elaboração própria.

Nas moções, temos um padrão de publicação ao longo dos anos diferente do observado em resoluções (Gráfico 3). Se nas deliberações normativas, o CNAS se manteve constante, na publicação de notas e manifestos observamos um aumento na frequência em que trataram do orçamento da política de assistência social entre 2019 e 2023. Na totalidade, essas moções se manifestaram sobre o tema repúdio ao subfinanciamento desta política, tanto pelas determinações do governo então vigente, quanto pela Emenda Constitucional nº 95 (EC 95/2016).

Sobre a Política Nacional da Assistência Social, o conselho abordou as políticas de transferência de renda, como o Benefício de Prestação Continuada (BPC), do Programa Auxílio Brasil (PAB) Auxílio Emergencial e do Bolsa Família (PBF). Os posicionamentos foram feitos em apoio ou defesa das políticas e, no caso do Auxílio Emergencial, de sua prorrogação. Em suas manifestações, o CNAS repudiou as alterações nos critérios de elegibilidade desses programas, como no caso do Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada.

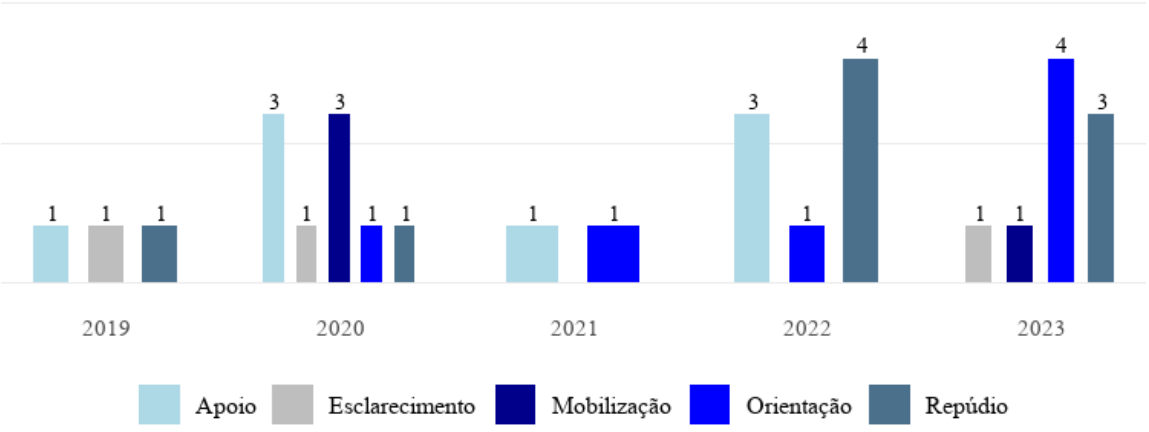
Gráfico 3 – Principais conteúdos abordados nas moções do CNAS entre 2019 e 2023



Fonte: elaboração própria.

Somado à categorização temática das moções, identificamos a natureza das manifestações, com o intuito de qualificar os posicionamentos publicados. Temos, portanto, manifestações de cinco naturezas: apoio; repúdio; mobilização; orientação; e esclarecimento. Na Gráfico 4 conseguimos visualizar que a distribuição desses posicionamentos variou ao longo dos anos, sem estabelecer um padrão específico sobre a forma pela qual o conselho se manifesta. Em geral, as moções foram emitidas em resposta à eventos da conjuntura, sendo eles relacionados ao orçamento ou à Política Nacional e Assistência Social.

Gráfico 4 – Natureza das moções publicadas pelo CNAS por ano



Fonte: elaboração própria.

Nesse período, as moções de apoio (25,8%; n = 8), em geral, foram destinadas à Política de Assistência Social, com ênfase para a manutenção de critérios de elegibilidade e normas de funcionamento já existentes nas políticas de transferência de renda e para a

defesa de alguns grupos minoritários. Em contrapartida, as moções de repúdio (29%; n = 9) se aplicam a medidas orçamentária de subfinanciamento da política, especialmente no que compete à Lei Orçamentária Anual, com o estabelecimento de um diálogo direto com o Congresso Nacional. As moções de mobilização (13%; n = 4) buscaram se comunicar, também, com Frentes Parlamentares, Comissões Legislativas, com demais conselhos de assistência social em defesa do orçamento da política, e com a sociedade civil e gestores da assistência social em vista de mobilizar uma defesa ao financiamento política. Foi possível observar uma articulação entre os tipos de documentos, com o uso das moções – notas ou manifestos de repúdio – para reforçar a relevância das propostas orçamentárias aprovadas pelo conselho, via resoluções, para a condução da política de assistência social.

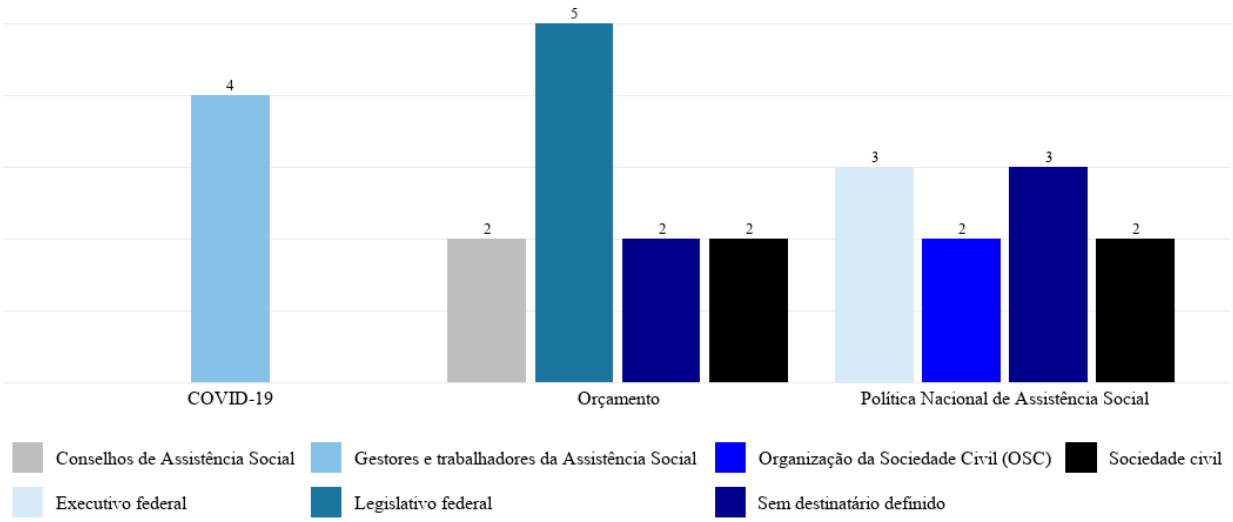
A categoria "orientação" (22,5%; n = 7) trata de moções destinadas aos conselhos de assistência social (estaduais e municipais), com os quais o CNAS estabelece um diálogo por meio de documentos informativos, para fornecer orientações sobre a política de assistência social, a condução de processos conferenciais, a condução da pandemia da Covid-19 e de outros aspectos relacionados à gestão do conselho. Nesse caso, as moções relatam uma articulação entre o CNAS e conselhos estaduais e municipais de assistência social, trabalhadores do SUAS e gestores do setor. Com relação a pandemia da Covid-19, as moções abordaram o tema ao discutirem as condições de trabalho para assistentes sociais e recomendações de funcionamento para conselhos e Conferências Nacionais do setor. Assim, o conselho emitiu moções de apoio aos trabalhadores do SUAS, de orientação e mobilização aos conselhos e gestores da assistência social.

O conselho emitiu, em menor medida, moções de esclarecimento (9,7%; n = 3) sobre algumas de suas deliberações e ações internas, sendo essa uma forma, inclusive, que encontraram para manter a transparência de processos.

Portanto, o CNAS utilizou manifestos e notas oficiais como uma forma de reforçar as suas determinações elaboradas em resoluções, de emitir posicionamentos sobre o orçamento e as políticas de assistência social, e publicar orientações sobre a condução da pandemia da Covid-19 no âmbito do setor. Na produção desses documentos, o conselho buscou a articulação e diálogo com algumas instituições e entidades políticas (Gráfico 5). Em temas sobre a pandemia da Covid-19 a comunicação do conselho foi conduzida com trabalhadores e gestores do SUAS, com as sobre gestão a pandemia da Covid-19, e com o executivo federal, na figura do Ministério da Saúde (MS), em busca da inclusão de assistentes sociais entre os grupos prioritários da vacinação. No caso de discussões orçamentárias, o CNAS se articulou com o Congresso Nacional e buscou a mobilização

da sociedade civil e de Conselhos da Assistência Social na defesa do orçamento da política. Ao tratar da Política Nacional de Assistência Social, o conselho se manifestou em repúdio a alterações realizadas pela Presidência da República em políticas de transferência de renda, e demonstrou apoio à atuação de algumas organizações da sociedade civil (OSC).

Gráfico 5 – Instituições políticas e entididades mais abordadas em moções do CNAS por temática



Fonte: elaboração própria.

Dessa forma, temos que no que diz respeito à produção de moções, o CNAS foi capaz de responder aos eventos da conjuntura aqui delimitada. Com relação ao orçamento e a política de assistência social – principalmente aquelas relacionadas à transferência de renda, o conselho desempenhou suas funções em termos de controle social e fiscalização do setor a partir da emissão de relatórios e notas oficiais. A principal forma de articulação elaborada nos documentos buscou a mobilização de gestores e trabalhadores da assistência social, também se posicionaram frente a determinações da Presidência da República e do Congresso Nacional. Ainda assim, quando comparamos esse caso com o Conselho Nacional de Saúde (CNS), percebemos que a variedade de instrumentos utilizados nas articulações foi inferior (seção 4.2.) e, até onde esses documentos nos permitem analisar, as formas de reação buscaram a contenção do impacto que os cortes orçamentários, a pandemia da Covid-19 ou as alterações institucionais nas políticas viriam a gerar. Para investigar mais à fundo essas formas de reação, analisamos em

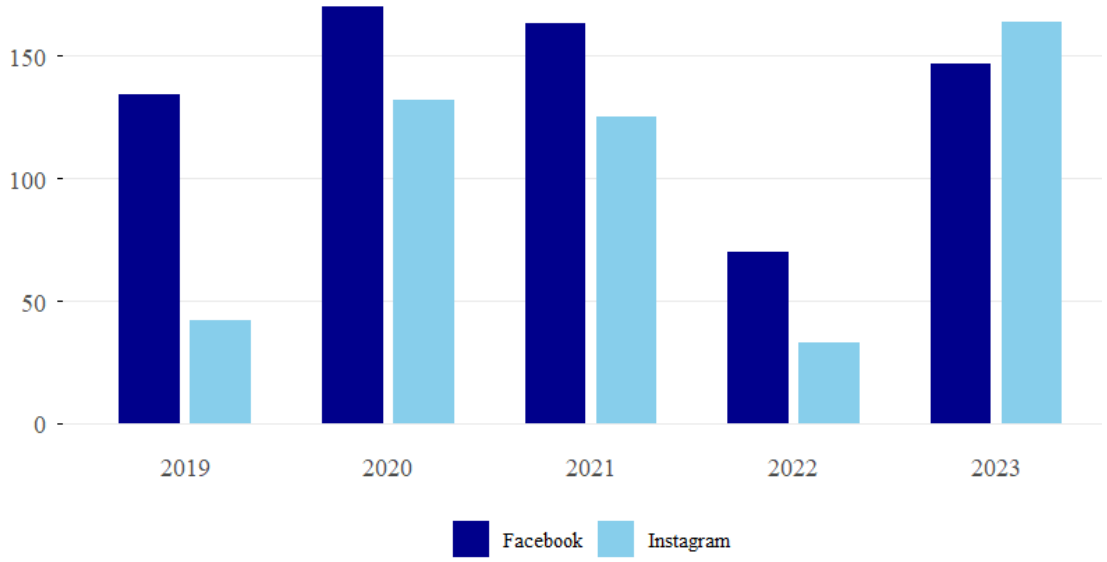
seguida as mídias sociais do CNAS, observando, também, como ocorreu a articulação com as comunidades de políticas nesses espaços.

A comunicação virtual do Conselho Nacional de Assistência Social conta com um site vinculado à plataforma do Gov.br e um site próprio do conselho, intitulado "blogcnas". Nele são feitas divulgações das ações do conselho, publicação de seus atos normativos e gestão da memória da instituição, com a disponibilização de informações sobre o conselho e sobre as conferências nacionais. O levantamento de dados desta dissertação foi conduzido, em grande medida, por meio desse endereço eletrônico. Com relação ao uso de mídias sociais, o CNAS está presente no YouTube, em que seu canal armazena gravações de reuniões e eventos virtuais, no X, com 1.079 publicações até o momento, no Facebook e no Instagram.

No Facebook, o conselho mantém uma página oficial com, até maio de 2026, um total de 31 mil curtidas e 31 mil seguidores. Entre 2019 e 2023, fez uma média de 11,4 publicações por mês, totalizando 684 postagens no período. Em suas postagens identificamos uma tendência de uso da rede para a divulgação de atividades do conselho, como da programação e pautas das reuniões, da publicação de atos normativos e de processos conferenciais. Além disso, também foram feitas publicações sobre as temáticas de orçamento da política de assistência social, com ênfase para o subfinanciamento, e para as medidas sanitárias da pandemia da Covid-19. Ao tratar da Política Nacional de Assistência Social, o conselho reproduzia a agenda de discussões dos atos normativos, especialmente em suas moções. Dessa forma, os programas e políticas da área foram tratados com a mesma natureza de posicionamento abordada pelas moções.

O CNAS criou um perfil no Instagram em julho 2019, desde então chegou a 44.8 mil seguidores e, até 2023, teve 496 postagens, com uma média de 8,3 postagens por mês. Em grande medida, as postagens nessa rede seguiam a mesma estrutura da utilizada no Facebook, com o uso de legendas e imagens similares e, com isso, abordaram as mesmas temáticas. Ainda assim, a rede de maior uso ao longo do período foi o Facebook, no Gráfico 6 apresentamos a quantidade de publicações feitas em cada um dos canais de comunicação.

Gráfico 6 – Comparação das postagens no Facebook e no Instagram do CNAS

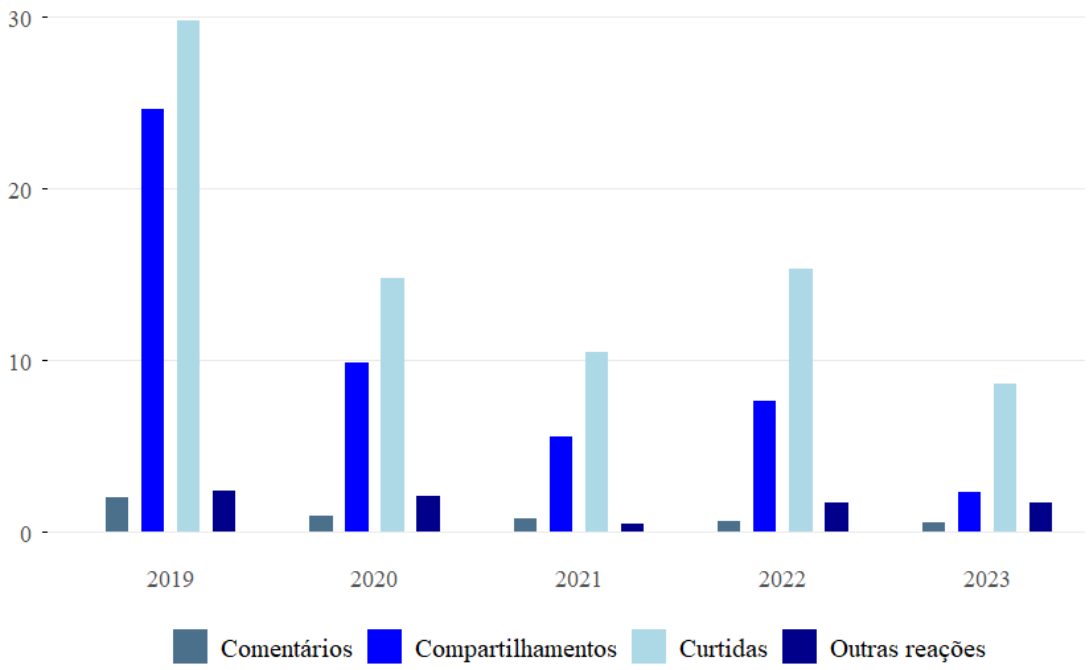


Fonte: elaboração própria.

Para investigar a comunicação do conselho com a comunidade de políticas na arena virtual, iniciamos com a análise sobre interações e engajamento nessas publicações. As interações consistem na soma de reações (curtidas, compartilhamentos, comentários) em cada postagem, já o engajamento informa sobre a média de interações em cada publicação, calculado com base no total de seguidores do perfil ou página. Esses dados informam, sobre o grau de interação da comunidade com determinada postagem e aqui os usaremos para investigar como se deu esse processo em ambas as mídias sociais ao longo dos anos.

No Gráfico 7 apresentamos a média de interações por publicação a cada ano do período. No caso do Facebook, apesar de não ser o ano com mais postagens, 2019 teve a maior quantidade de todos os tipos de interações.

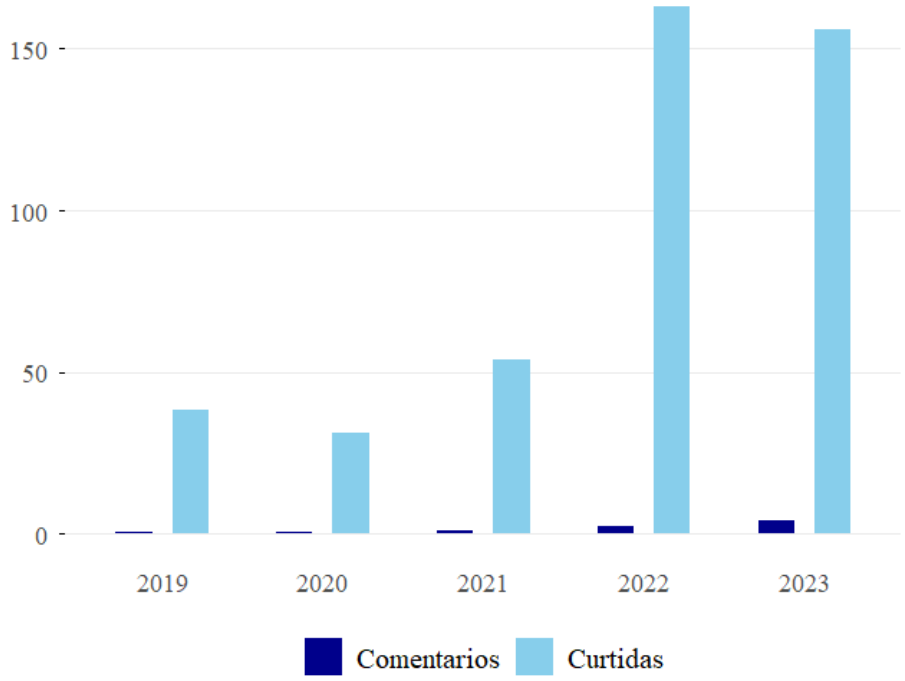
Gráfico 7 – Média de interações por postagem do CNAS no Facebook



Fonte: elaboração própria

Se no Facebook a média de interações reduziu de 2019 a 2023, no Instagram observamos o contrário (Gráfico 5). Considerando que o perfil do CNAS nessa rede foi criado em 2019, faz sentido que o engajamento nos anos iniciais de uso seja reduzido. Ainda assim, a partir de 2022 é possível observar tanto uma inversão na preferência de uso das redes sociais pelo conselho, quanto no engajamento com a comunidade de seguidores.

Gráfico 8 – Média de interações por postagem do CNAS no Instagram



Fonte: elaboração própria.

Para além de dados mais gerais sobre o desempenho do perfil e da página oficial do CNAS, analisamos as publicações que abordaram as temáticas de orçamento da assistência social e da pandemia da Covid-19, considerando a natureza do posicionamento que emitiram. Dessa forma, as publicações foram classificadas em apoio, informativa; orientação; posicionamento; divulgação ou mobilização. Por meio delas, identificamos os instrumentos que o conselho mobilizou para gerar engajamento ou a ação política.

Na Figura 6 apresentamos uma nuvem de palavras com os termos mais frequentes nas legendas de postagens do CNAS com a temática "orçamento e da pandemia da Covid-19" no Facebook e no Instagram. A imagem ilustra alguns aspectos que merecem destaque: palavras como "notas", "orientações", "portaria", "assuntos", representam o uso das mídias sociais como veículo de divulgação das ações e atos normativos do conselho, sendo as postagens uma extensão da agenda elaborada em outras arenas. Além disso, semelhante ao observado na análise documental, o CNAS mantém um contato com conselhos municipais e estaduais por meio dessas redes, com a publicação de um conteúdo, principalmente, de orientação e informativo sobre processos do setor. Com relação ao posicionamento do conselho, temos a centralidade de discussões sobre o programa do Auxílio Emergencial, sobre o controle social, a Lei Orçamentária Anual e a pandemia. No período foram utilizados alguns instrumentos de mobilização, como a

participação de conselheiros em Audiências Públicas e a articulação com a Frente Parlamentar em Defesa do SUAS, em um diálogo constante com o Congresso Nacional. As mídias sociais também foram utilizadas para a divulgação da participação de conselheiros em eventos e ações políticas, portanto nomes próprios de lideranças da sociedade civil e termos como “presidente” e “vice-presidente”, aparecem com frequência ao fazer alusão a alguns representantes.

Figura 6 – Nuvem de palavras de legendas em postagens sobre o orçamento e a pandemia da Covid-19 nas páginas do CNAS



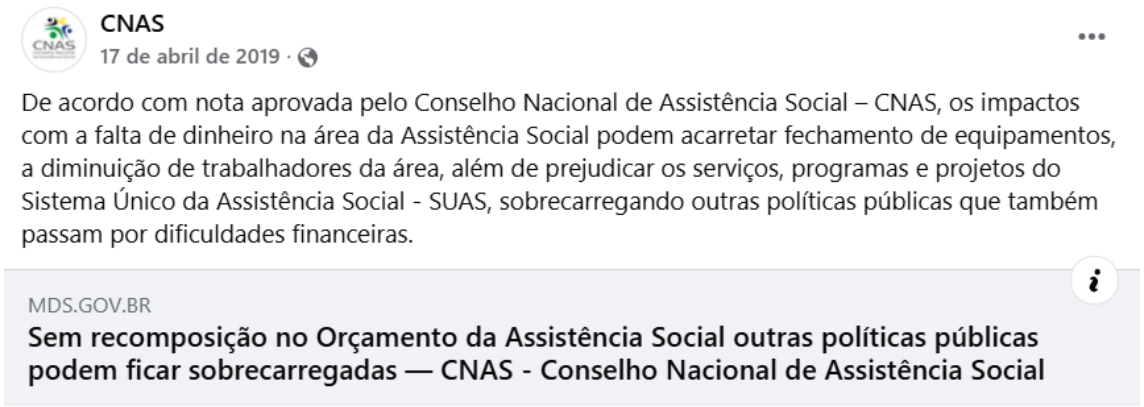
Fonte: elaboração própria.

Ao endereçar essas temáticas, a maioria das postagens dizia respeito à divulgação de ações, convocação dos conselheiros para participação em eventos, divulgação de atos normativos ou das discussões ocorridas nas reuniões do colegiado. Em menor medida, buscavam a apoio em defesa do orçamento da Assistência Social. Esse movimento iniciou-se a partir de 2020, com a articulação de eventos e de uma Audiência Pública, e se intensificou em 2023, com a elaboração de uma campanha virtual para participação no Plano Plurianual Participativo (PPA).

Assim, ao discutir o orçamento da Assistência Social nas mídias sociais, esforços foram direcionados para a divulgação de notas de repúdio ou dos atos normativos com diagnósticos sobre o impacto de cortes orçamentários no setor. Além disso, divulgaram a participação de conselheiros, mobilizaram a participação da comunidade na Audiência Pública em Defesa do Financiamento do SUAS e, no último ano, a participação popular na votação da Emenda Constitucional (EC) 383/2017 em uma consulta digital no PPA Participativo. A emenda busca instituir um piso constitucional de financiamento da assistência social, garantindo o mínimo de 1% (um por cento) da receita corrente líquida da União, estados e municípios ao SUAS. A votação para aprovação da EC, no PPA Participativo, contou com um total de 4.854 participações.

Participaram nessas postagens, por meio de comentários, trabalhadores, gestores e apoiadores do SUAS. O conteúdo era de apoio aos posicionamentos do CNAS. Na Figura 7, exemplificamos uma das postagens sobre o orçamento, cujo conteúdo consiste na divulgação de uma moção de repúdio ao subfinanciamento da área, em que consta um mapeamento dos cortes orçamentários na assistência social.

Figura 7 – Postagem sobre orçamento no Facebook CNAS



Fonte: Conselho Nacional de Assistência Social, Facebook, 2019.

As reações às publicações que abordam o subfinanciamento do setor, em geral, demonstram apoio às colocações do CNAS, com preocupações frente aos cortes orçamentários e processos de desmantelamento da política de assistência social.

> “Muito triste todo esse retrocesso. Tantas lutas para agora termos que assistir a esse desmonte q atinge diretamente aos mais necessitados. Mas, segue a luta. Resistência, Brasil!”

> “Quanta verdade nas afirmações do CNAS. Pessoas desassistidas sobrecarregam os equipamentos de saúde, aumentam as demandas policiais, promovem a fome e a exploração sexual de crianças. Quando cuidamos das pessoas temos uma sociedade mais justa. Infelizmente não é o caso.”

> “O orçamento público é de grande importância na gestão pública, sem ele não há como trabalhar políticas públicas executar e controlar despesas. Sempre será assim, infelizmente!!!”

> “Desmonte total desde 2015 e agravará mais ainda a partir de agora.”

Especialmente no meio virtual, nem todo engajamento foi somente de apoio, mas também de cobranças por mais ação política do CNAS e de outros conselhos do setor. No caso de discussões sobre o trabalho de assistentes sociais durante a pandemia e sobre a inclusão dessa classe de trabalho como grupo prioritário na vacinação da Covid-19, comentários em cobrança dessas instituições participativas foram realizados.

> “A Assistência Social é essencial em todo momento de dificuldade do país, mas esquecida na prioridade da vacinação... Ninguém vai lutar por e com a gente??????”

> “alguém se manifestando ao nosso favor! Pois o CRESS de SP nada fez!!! Deveriam era suspender anuidade deste ano, já que ficaram de portas fechadas, trabalhando remoto, e não se manifestaram pela categoria, enquanto nós estávamos de portas abertas, e trabalhando nos equipamentos, atuando nos serviços essenciais desde início da pandemia. O Cress SP é uma vergonha!”

Em publicações sobre o tema da pandemia da Covid-19, a maioria das publicações nas redes também tinha o intuito de divulgar as ações do conselho sobre a competência da assistência social na gestão da pandemia. Assim, conteúdos sobre a participação de conselheiros em eventos e a promoção de discussões ocuparam grande parte da agenda. Além disso, foram publicados conteúdos com caráter informativo sobre as normas da assistência social na pandemia e de orientação aos conselhos estaduais e municipais de assistência social sobre a condução das devidas medidas sanitárias. Em termos de mobilização e interação no ambiente virtual, as publicações com maior engajamento foram aquelas que demonstravam apoio aos trabalhadores(as) do SUAS (à exemplo da

Figura 8) ou que discutiam questões relacionadas à vacinação do grupo, como os destacados acima.

Figura 8 – Postagem no Instagram do CNAS sobre a pandemia da Covid-19



Fonte: Conselho Nacional de Assistência Social, Instagram, 2020.

Ao abordarem o trabalho na linha de frente da assistência social durante a pandemia, as reações às publicações evidenciavam insatisfações relacionadas às condições de trabalho e à necessidade de maior mobilização da categoria em defesa de direitos.

> "O melhor parabéns deveria ser o de ganhar um salário digno! [...] Concordo com tudo, o meu salário como trabalhador do SUAS é de fazer vergonha, não só o meu mas todos os técnicos!!! Infelizmente a política é desvalorizada em todas as esferas e se tratando dos profissionais pior!"

> "salário justo e tbm ter nossos direitos garantidos. Um deles o de sermos incluídos no rol de profissionais/serviços essenciais e receber insalubridade, conforme está para ser aprovado pela Câmara de Deputados. [...] precisamos unir forças e nos mobilizar. Já passou da hora de termos salários justos e nossos direitos garantidos. Pois o nosso compromisso com o SUAS sempre existiu e existirá. Mas é incoerente garantir direitos dos outros e não assegurar os nossos. Inclusive, precisamos de ações mais efetivas dos nossos Conselhos de Classe, pq a anuidade salgada eles não perdoam."

> “Parabéns trabalhadoras(es) do SUAS. Mas não há ajuda! Há oferta de serviços e mobilização para garantia de direitos!”

Na análise dos comentários dessas publicações, observa-se que a maioria das interações foi conduzida por seguidores que se colocam como trabalhadores e gestores do SUAS. A resposta do CNAS aos comentários só foi registrada em uma publicação, em que foi questionado, por alguns perfis, pelo uso do termo “ajuda” para caracterizar as funções e trabalho da assistência social. Em reação, o conselho adotou uma resposta em direção à retratação e correção da publicação. Nas postagens, menções a nomes de conselheiros com compõem a Presidência Ampliada – Presidente, Vice-Presidente e coordenações de Comissões Temáticas – foram feitas na divulgação de ações e, em ampla maioria, na divulgação da participação de eventos em representação do CNAS. Conforme apresentado na nuvem de palavras (Figura 6), os nomes próprios mencionados com maior frequência se referiam aos presidentes e vice-presidentes do conselho no período e a demais representantes.

Em suma, a análise da atuação na arena digital do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), entre 2019 e 2023, demonstra que a instituição reagiu à conjuntura crítica, com a mobilização de agendas e instrumentos que buscaram preservar as funções do conselho. Ainda assim, as formas de reação ou atores políticos com quem o conselho buscou se articular pouco variaram, em um movimento alinhado à inércia já apontada pela literatura (Martelli; Almeida; Coelho, 2022). Por meio dos dados analisados, não identificamos nenhuma inovação nos repertórios de ação mobilizados pelo CNAS na arena digital.

Além disso, nas mídias sociais, vemos uma reprodução de conteúdo e agendas promovidas em arenas presenciais, por meio dos documentos oficiais. Com uma natureza predominantemente de divulgação, as postagens trabalham com a divulgação da ação de conselheiros (principalmente da Presidência Ampliada) e de atos normativos relacionados à Política da Assistência Social e cortes orçamentários. Além disso, o contato virtual com outros conselhos estaduais e municipais do setor (coordenação entre os entes federativos) foi realizado por meio da publicação de orientações e normas de funcionamento relacionadas à gestão interna, pandemia da Covid-19 e processos conferenciais.

Alvo de profundos cortes, o orçamento da política foi a temática que gerou mais engajamento da comunidade virtual e mais publicações retratando posicionamentos confrontacionais por parte do CNAS. Nesse aspecto, formas e instrumentos de

mobilização utilizadas por parte, e por meio, do conselho foram a participação: na Audiência Pública em Defesa do Financiamento do SUAS; em Consultas Públicas; e para a votação na EC 383/2017 no PPA Participativo. O repertório de "política de proximidade" (Abers, Serafim, Tatagiba, 2014) com o Congresso Nacional foi o mais mencionado nos documentos e publicações analisadas, especialmente nas articulações para o orçamento da área – vide EC 383/2017 -, ainda assim, não foram observados esforços de mobilização da sociedade civil, de outras instituições participativas ou comunidades do setor para integrarem essa articulação. Desse modo, a comunicação sobre este tema se deu de modo informativo e por meio da divulgação das atividades.

No caso das mídias sociais em específico, não foram observadas diferenças significativas na temática e na natureza das publicações entre o Facebook e Instagram e a agenda política foi elaborada nessas mídias como uma extensão dos conteúdos publicados em resoluções e moções. Com relação à administração desses espaços, cabe destacar que limitações estruturais e em recursos humanos podem se impor, de modo que a reduzida a atuação do CNAS, quando comparado ao CNS, no ambiente virtual, pode ser considerada um reflexo de dificuldades e fragilidades na estrutura organizacional do conselho.

4.2. O Conselho Nacional de Saúde: adaptações que buscam a transformação do *status quo*

4.2.1. Funções e desempenho político do Conselho Nacional de Saúde

No caso do Conselho Nacional de Saúde (CNS), não foram observadas alterações significativas em seu desenho institucional ao ponto de exigirem adaptação à novas regras. Assim como no caso da assistência social, o fato de o conselho ser criado e reformulado por legislações ligadas à política e ao Sistema Único de Saúde (SUS), o amparou frente às mudanças e determinações dos Decretos nº 9.579/2019 e nº 9.812/2019. Em comparação ao CNAS, outras alterações como a interrupção na atividade de subcolegiados, interferências no processo conferencial ou em outras instâncias de participação e no funcionamento do conselho não ocorreram. Além disso, foi observada uma maior variedade de mecanismos institucionais, muitas vezes previstos em regimento interno, de produções normativas e canais de comunicação com a sociedade civil e entes governamentais.

No caso das Comissões Temáticas e Grupos de Trabalho, diferente do CNAS, o Regimento Interno do Conselho Nacional de Saúde já previa essas instâncias, desde 2008, de modo a contemplar os termos e o detalhamento exigidos pelo decreto. Em um momento em que aspectos administrativos foram utilizados como embasamento para interferência no funcionamento dos colegiados, o CNS já contava com essa estrutura organizacional institucionalizada há alguns anos. No regimento do conselho, as comissões permanentes estão previstas nominalmente, com a especificação de suas funções, composição e regras de funcionamento, os grupos de trabalho são descritos como podendo ser criados conforme determinação e autonomia da plenária.

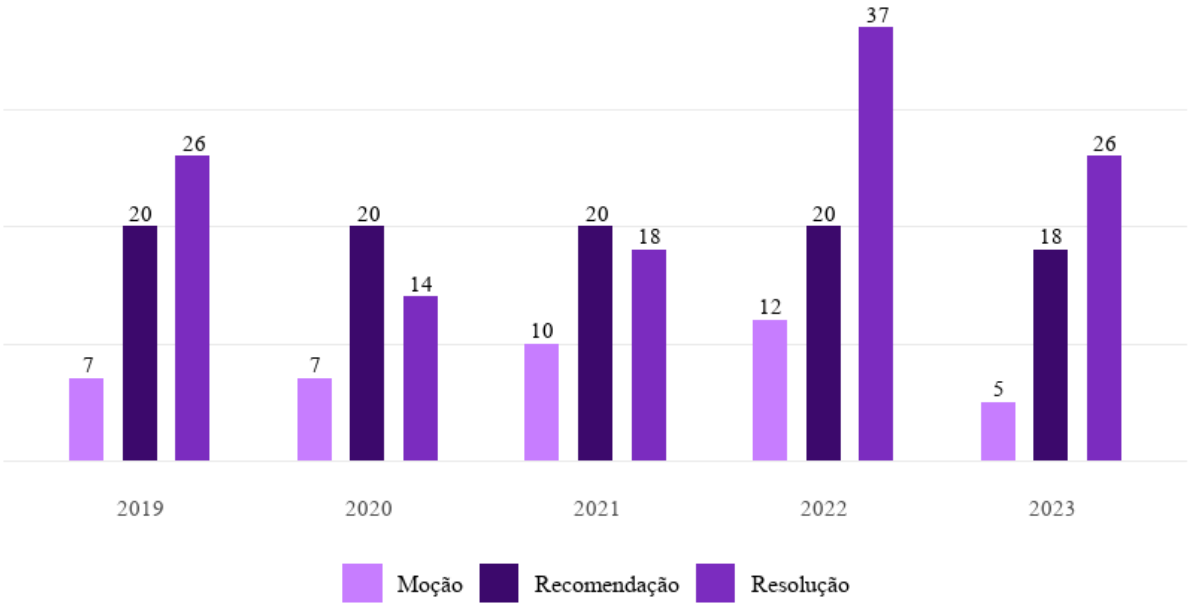
Além disso, o conselho conta com maior disponibilidade de instrumentos normativos para emitir suas posições oficiais. Assim como o CNAS, o CNS faz uso de resoluções para emitir determinações de caráter normativo e de moções para manifestar aprovação, reconhecimento ou repúdio a respeito de determinado assunto ou fato. Somado a isso, o CNS prevê o uso de recomendações, documentos que emitem "uma sugestão, advertência ou aviso a respeito do conteúdo ou forma de execução de políticas e estratégias setoriais ou sobre a conveniência ou oportunidade de se adotar determinada providência" (CNS, 2008). No período entre 2019 e 2023, o uso de recomendações foi significativo, com abrangência de diversas temáticas que abordam e tangenciam a política de saúde, além da articulação conjunta desse mecanismo com os demais documentos publicados.

A literatura específica sobre instituições participativas já havia apontado para a resiliência e força institucional do Conselho Nacional de Saúde (CNS) (Bezerra; Romão; Rodrigues, 2022; Bezerra *et al.*, 2024), sendo este um dos poucos conselhos que passou pelo episódio do decreto praticamente inalterado. Além disso, Almeida (2020) em um estudo seminal sobre a resiliência nesse contexto, chamou a atenção para o uso de estratégias de *layring* pelo CNS para a ampliação de sua capacidade participativa e normativa. Dessa forma, devido a essas construções incrementais, o conselho foi capaz de elaborar um desenho institucional e, nesse caso em contraste à assistência social, uma estrutura organizacional mais forte e institucionalizada que o ampararam contra as determinações do decreto e ampliaram as possibilidades de mecanismos para a adaptabilidade da instituição.

A fim de nos aprofundar sobre a preservação de funções e desempenho político do CNS analisamos os atos normativos, nesse caso, para além das resoluções, temos a ampla publicação de recomendações. No período foram elaborados 260 documentos

(Gráfico 9), a maioria deles resoluções (46,5%; n -= 121) e recomendações (37,6%; n = 98). Comparado ao CNAS, a produção foi superior, contudo, cabe considerar a variedade de documentos institucionais utilizados por ambos os conselhos, se o CNS utiliza de três tipos de publicações, o CNAS conta com duas. No caso das resoluções, o ano de 2022 conta com um número maior de documentos, o que se deve à recomposição de seus subcolegiados após o início de um novo mandato. Assim como no caso do CNAS, o ano de 2020 representa o menor número de resoluções. Em contrapartida, o CNS manteve uma publicação constante de recomendações ao longo dos anos.

Gráfico 9 - Publicação de resoluções, moções e recomendações do CNS por ano



Fonte: elaboração própria.

Assim, temos uma produção mais diversa em termos das temáticas abordadas e uma maior distribuição na quantidade de publicações por temas (Tabela 5). Os principais conteúdos abordaram: a gestão interna do conselho; o orçamento da política de saúde; as Conferências Nacionais; a política de enfrentamento da Covid-19; posicionamentos sobre medidas de privatização ou desmonte em diversas políticas e/ou instituições; e a alimentação e nutrição.

Tabela 5 - Principais conteúdos abordados pelo CNS em resoluções e recomendações

Conteúdo principal	Resoluções	Recomendações
Gestão	63 (52.1%)	0 (0%)
Política Nacional de Saúde	14 (11.6%)	23 (23.5%)

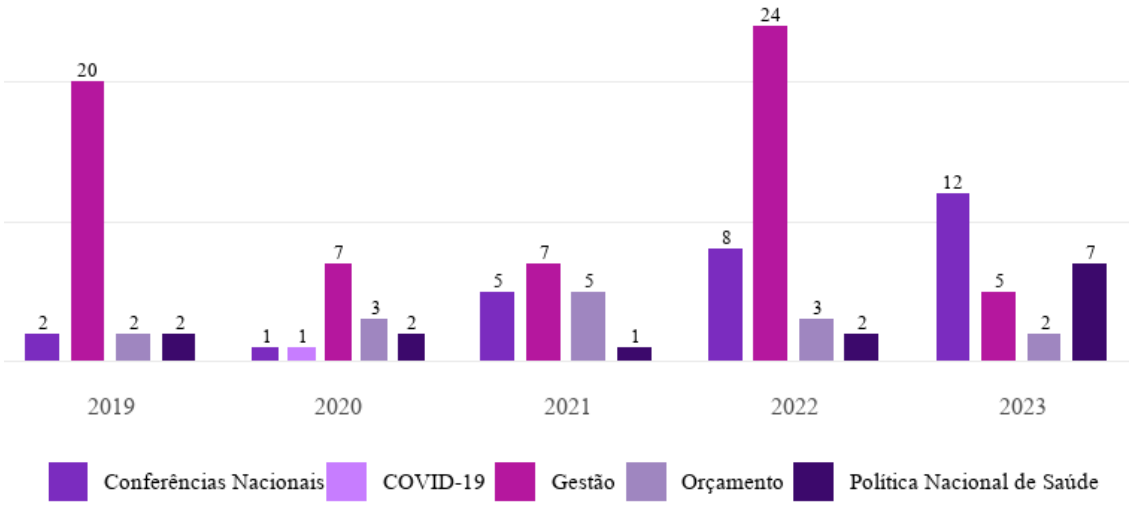
Orçamento	15 (12.4%)	22 (22.4%)
Conferências Nacionais	28 (23.1%)	2 (2%)
Covid-19	1 (0.8%)	14 (14.3%)
Privatização, mudança institucional e desmontes	0 (0%)	10 (10.2%)
Alimentação e nutrição	0 (0%)	13 (13.3%)
Segurança pública	0 (0%)	2 (2%)
Saúde indígena	0 (0%)	6 (6.1%)
Saúde da mulher	0 (0%)	5 (5.1%)
Criança e adolescente	0 (0%)	1 (1%)

Fonte: elaboração própria.

Na gestão interna do conselho, a maioria das resoluções dispõem sobre a composição ou criação de subcolegiados – neste caso intitulados Comissões Intersetoriais e Grupos de Trabalho. Além disso, deliberam sobre normas de funcionamento em geral e mais específicas sobre a gestão da pandemia da Covid-19, e sobre processos eleitorais para representantes da sociedade civil.

Ao tratarem da Política Nacional de Saúde, esses documentos estabeleceram normas e protocolos éticos para o ensino superior e técnico, aprovaram a instauração de políticas setoriais e a regulamentação da saúde suplementar. Com relação ao orçamento da política, as resoluções versam sobre os relatórios anuais de gestão, dispõe sobre o estabelecimento de prioridades para a alocação de recursos na Programação Anual de Saúde e na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), e sobre a necessidade de execução orçamentária na pasta. Nesses documentos, se posicionam em constante repúdio aos cortes orçamentários ao longo dos anos, à letargia em enfrentamento da pandemia da Covid-19 e na execução orçamentária. No quesito da pandemia, apenas uma resolução foi publicada no período e dispunha sobre a proteção aos trabalhadores da Atenção Básica no Sistema Único de Saúde.

Gráfico 10 – Principais conteúdos abordados nas resoluções do CNS por ano



Fonte: elaboração própria.

Além dos atos normativos (resoluções), as recomendações se tornaram um importante instrumento para a manifestação de posições e endereçamento de orientações mais específicas sobre o setor de saúde. Conforme determinado pelo conselho, o intuito das recomendações é emitir algum posicionamento, direcionado a atores delimitados no documento, sobre a forma de execução de uma política, mesmo que essa seja indiretamente relacionada ao setor de saúde. Se considerarmos o papel normativo e administrativo das resoluções, supomos que sua publicação seria de maioria ampla dentro do universo da produção dos conselhos. Ainda assim, no caso do CNS temos que as resoluções representam 46,5% da produção, e as recomendações 37,7%.

Além disso, as recomendações são o grupo de documentos com maior variedade de assuntos. Temos que, entre 2019 e 2023, as temáticas sobre o orçamento (com ênfase para o subfinanciamento do setor da saúde), a assistência farmacêutica, políticas sobre alimentação e nutrição, e saúde indígena foram tratadas de forma crescente. Em contrapartida, recomendações que endereçaram a pandemia da Covid-19, privatizações e desmontes iniciaram com uma alta de publicações e passaram por uma redução até o ano de 2023. Dessa forma, ao observarmos a distribuição de temas na Tabela 5 temos que, de fato, as recomendações foram utilizadas pelo CNS para emitir posicionamentos e deliberar sobre políticas que, em alguns casos, estão indiretamente vinculadas ao setor e, por consequência, não poderiam ser tratadas por atos administrativos como as resoluções. Esse instrumento demonstra um mecanismo que o conselho adotou para ampliar as

agendas políticas em que se articula, a fim de reagir e se posicionar a conjunturas que também o impactam.

Na discussão orçamentária, as recomendações foram direcionadas, principalmente, à Presidência da República e ao Ministério da Saúde (MS) ao solicitarem a alocação de recursos e a execução orçamentária nas matérias de gestão da pandemia, produção de medicamentos, implementação de ações, serviços de saúde e adoção de medidas corretivas para cumprir as prioridades estabelecidas nos planos anuais. Quando direcionadas ao Congresso Nacional, essas recomendações versam sobre o subfinanciamento e a necessidade de recomposição orçamentária, mencionando de forma constante os impactos da Emenda Constitucional (EC) nº 95 de 2016 sobre o setor, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

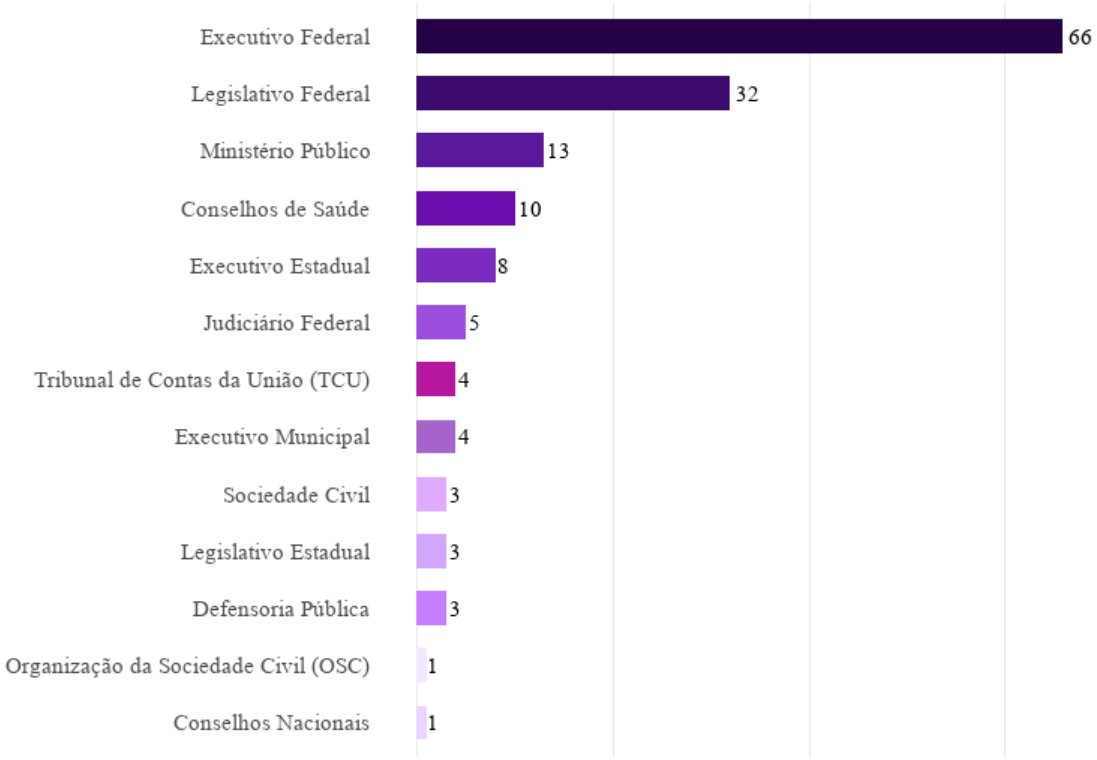
Sobre a pandemia da Covid-19, os principais documentos emitidos foram recomendações e moções. As recomendações foram, na maioria, direcionadas à presidência, ao governo federal como um todo e ao Ministério da Saúde (MS) em específico. Em geral, abordaram a gestão da pandemia, com destaque para o fortalecimento da atenção básica e proteção dos trabalhadores de saúde, bem como para a necessidade da adoção de medidas sanitárias – como o distanciamento social – e da ampliação do Plano Nacional de Vacinação.

Na categoria sobre privatização, mudança institucional e desmontes estão agrupadas moções e recomendações que versam sobre o desmantelamento ou privatização de algumas políticas no período. Em todos os casos, a posição do CNS foi contrária a essas medidas, seja demonstrando apoio ao alvo da mudança, seja demonstrando repúdio ao Congresso Nacional, Presidência da República ou Ministério da Saúde (MS). Assim, a área mais mencionada foi a assistência farmacêutica e as tecnologias em saúde, com o enfrentamento a iniciativas de desmonte do Programa Farmácia Popular do Brasil e de desestatização da Política Nacional de Atenção Básica (PNAB).

As recomendações são documentos endereçados diretamente a algum ator ou instituição política, a depender da temática e do posicionamento em questão. Essa forma de manifestação permite ao conselho direcionar suas discussões prioritárias de forma mais assertiva, endereçada à atores específicos e sem contrariar a estrutura normativa vigente para as deliberações dos colegiados. Portanto, confere maior autonomia para a condução de agendas do CNS e é uma classe de documentos que merece maior atenção. No Gráfico 11, apresentamos as principais instituições políticas e grupos de atores com

os quais o conselho dialogou por meio desses documentos. A depender da temática, mais de uma entidade foi mencionada, devido a isso, o gráfico abaixo apresenta a frequência com que cada um desses grupos foi abordado.

Gráfico 11 – Instituições políticas e entidades mais abordadas em recomendações do CNS

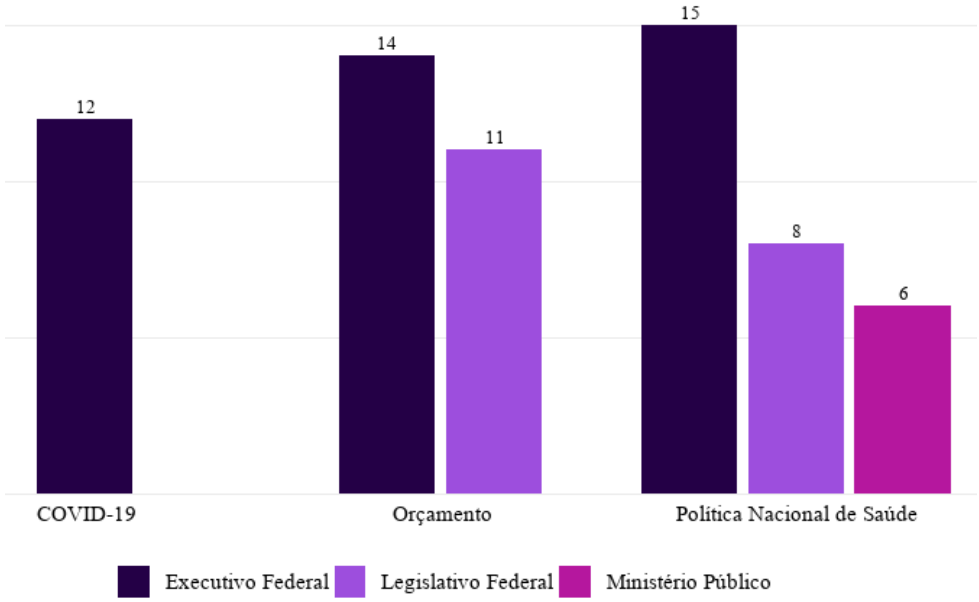


Fonte: elaboração própria

No âmbito do Executivo Federal, os principais órgãos mencionados foram a Presidência da República e o Ministério da Saúde, em menor frequência, outros ministérios foram abordados a depender da temática. No caso do legislativo, tanto a Câmara dos Deputados quanto o Senado Federal foram mencionados. No caso do poder judiciário, o Supremo Tribunal Federal (STF) foi amplamente abordado. Diferente das moções e resoluções, esses documentos tratam em maior quantidade temas relacionados à saúde da mulher, saúde indígena e da criança e do adolescente, em uma comunicação direta com os respectivos ministérios e secretarias desses temas, e com o Congresso Nacional. Ainda assim, as temáticas mais abordadas pelas recomendações trataram de assuntos diretamente inseridos na agenda de orçamento, da Política Nacional de Saúde e relacionados à Covid-19. Apesar da pandemia do coronavírus estar inserida nas

discussões da política de saúde, optamos por criar uma categoria aparte para analisá-la, devido à conjuntura política de resistência do governo em adotar as devidas medidas de enfrentamento, perante a qual o conselho se posicionou constantemente. Assim, no Gráfico 12, apresentamos as principais instituições que foram acionadas para tratar desses três temas.

Gráfico 12 – Instituições políticas e entididades mais abordadas em recomendações do CNS por temática



Fonte: elaboração própria.

Por fim, a análise da produção documental do CNS entre 2019 e 2023 evidencia não apenas uma atuação institucional mais diversificada em comparação com o CNAS, mas também uma capacidade ampliada de articulação política e posicionamento público diante de conjunturas críticas. O uso das recomendações demonstra que o conselho mobilizou esse documento como mecanismo de ação sobre diferentes arenas e agendas políticas, especialmente em temas relacionados ao subfinanciamento da saúde, à condução da pandemia da Covid-19 e às iniciativas de privatização e desmonte de políticas públicas. Nesse sentido, observa-se que o CNS, para além de preservar as suas funções em termos do controle social, tem utilizado mudanças incrementais para ampliar a sua capacidade de adaptação e formas pelas quais reage ao contexto, consolidando-se como um ator político na defesa do Sistema Único de Saúde (SUS) e na contestação de medidas percebidas como ameaças à garantia de direitos sociais. A variedade temática,

com a busca por influenciar, inclusive, temas indiretos ao setor, a multiplicidade de atores acionados e a constância das manifestações públicas indicam um padrão de incidência institucional maior e ampliação de canais de interlocução com o Estado e a sociedade, aspectos que serão aprofundados na análise de sua comunicação na arena digital (4.2.2.).

4.2.2. Adaptabilidade e formas de reação do Conselho Nacional de Saúde à restrição de estruturas de oportunidades políticas

Nesta seção, investigamos a adaptabilidade e formas de reação do Conselho Nacional de Saúde (CNS) às restrições de oportunidades colocadas pelo subfinanciamento do setor, pela pandemia da Covid-19 e alterações nas políticas de saúde e canais de interação com o Estado. Para tal, analisamos a publicação de moções e de postagens em perfis e páginas nas mídias do Facebook e Instagram do conselho. Assim como no caso do CNAS, analisamos a distribuição geral dos documentos ao longo dos anos, as temáticas mais abordadas e a articulação entre os diferentes tipos. Na análise das mídias sociais, abordamos dados gerais sobre a estrutura de comunicação virtual, o engajamento das páginas, os temas mais frequentes e as estratégias de ação mobilizadas nesse meio. Nesse caso, observamos uma variedade maior de recursos, seja em termos dos tipos de documentos disponíveis, dos canais de comunicação no ambiente virtual, ou da distribuição de temáticas e estratégias de articulação utilizadas pelo conselho entre 2019 e 2023.

As moções, definidas como documentos destinados a emitir posicionamentos formais e políticos sobre um determinado tema, fato, proposta ou situação pública, foram elaboradas pelo CNS em vista de reforçar deliberações publicadas em resoluções, recomendações, ou de colocar a posição política do conselho tanto quando relacionada à política de saúde, quanto com relação à eventos de um contexto mais amplo. O tema mais abordado nesses documentos tratou da Política Nacional de Saúde (26,8%; n = 11), também discutiram questões relacionadas à privatização, mudança institucional e desmontes (19.5%; n = 8), segurança (19,5%; n = 8), orçamento (9,8%; n = 4) e a pandemia da Covid-19 (9,8%; n = 4) (Tabela 6).

Tabela 6 - Principais conteúdos abordados pelo CNS em moções

Conteúdo principal	Moções
Política Nacional de Saúde	11 (26.8%)

Privatização, mudança institucional e desmontes	8 (19.5%)
Segurança pública	8 (19.5%)
Orçamento	4 (9.8%)
Covid-19	4 (9.8%)
Alimentação e nutrição	3 (7.3%)
Gestão	2 (4.9%)
Democracia	1 (2.4%)

Fonte: elaboração própria.

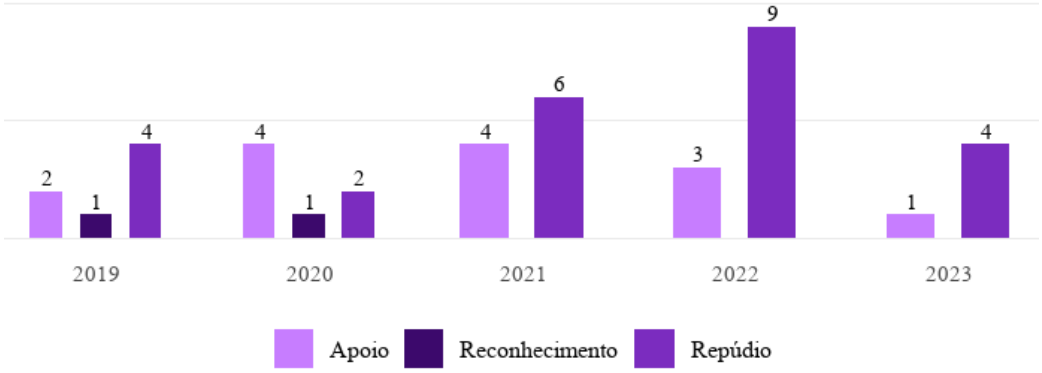
As moções sobre a Política Nacional de Saúde abordaram a assistência a populações vulneráveis, o reconhecimento e defesa de interesses de trabalhadores do SUS, e o combate à desinformação sobre condições de saúde e ações do setor. Como, manifestações contrárias à propagação de desinformação sobre a pandemia da Covid-19 e sobre manifestações da Presidência da República relacionadas à outras condições de saúde.

Com relação ao orçamento, manifestaram repúdio a imposições que geram cortes orçamentários à política, também abordando a LOA e a EC 95/2016. Dessa forma, a maioria desses documentos manifesta repúdio às medidas de subfinanciamento da Política Nacional de Saúde, às privatizações ou desmantelamento de políticas e programas de saúde, ou de outras instituições participativas (Gráfico 13). Por sua vez, as moções de apoio foram destinadas, em sua maioria, às instituições participativas ou políticas de saúde, em alguma medida, alvos de mudanças institucionais, privatizações ou ações discriminatórias.

Na categoria sobre privatização, mudança institucional e desmontes temos moções que versam sobre o desmantelamento ou privatização de algumas políticas no período. Em todos os casos, a posição do CNS foi contrária a essas medidas, seja demonstrando apoio ao alvo da mudança, seja demonstrando repúdio ao Congresso Nacional, Presidência da República ou Ministério da Saúde (MS). Assim, a área mais mencionada foi a assistência farmacêutica e as tecnologias em saúde, com o enfrentamento de iniciativas de desmonte do Programa Farmácia Popular do Brasil e de desestatização da Política Nacional de Atenção Básica (PNAB).

Sobre a pandemia da Covid-19, as moções foram destinadas, de forma mais direta, à presidência, com notas de repúdio pela propagação de desinformação sobre a vacinação da Covid-19 e demonstração de apoio à eventos críticos e populações vulneráveis no período.

Gráfico 13 – Natureza das moções publicadas pelo CNS por ano



Fonte: elaboração própria.

Assim, nas moções publicadas foram abordados temas e agendas políticas trabalhados em resoluções e recomendações, de modo a reforçar as posições do conselho. Nesses documentos, o CNS se posicionou amplamente em diálogo com diversos atores e instituições políticas, buscando a ampliação de assuntos sobre os quais tem influência. Ainda que seja possível observar a articulação do conselho por meio desse instrumento, nos resta aprofundar sobre como ocorreu a mobilização de comunidades de políticas em torno de temáticas relacionadas ao orçamento da saúde e da pandemia da Covid-19. Para isso, exploramos a atuação da instituição em outras dimensões da arena virtual.

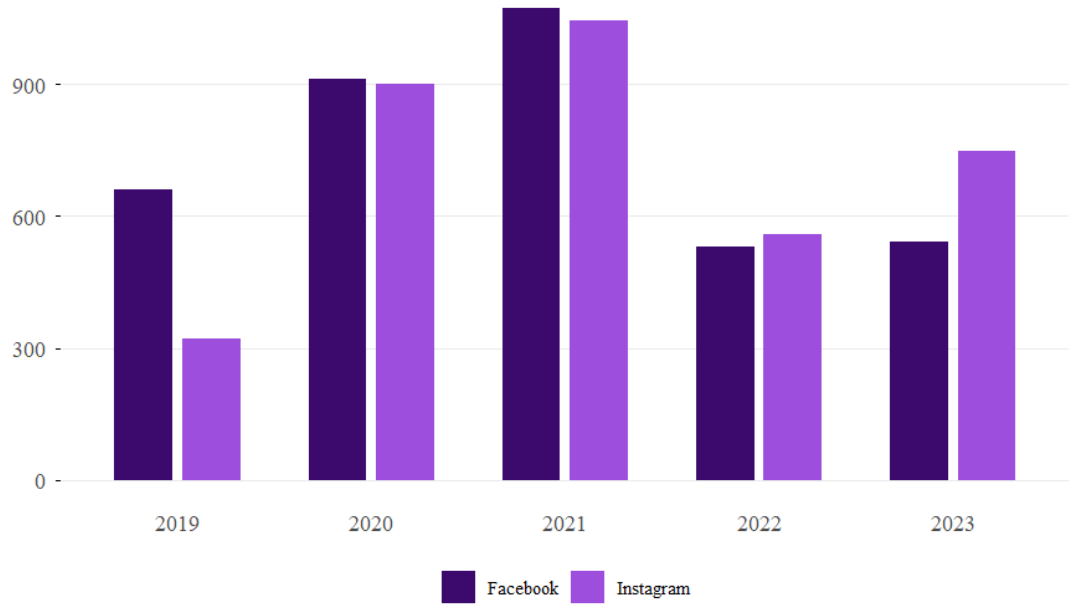
O Conselho Nacional de Saúde conta com um site disponível na plataforma governamental do Gov.br, em que estão disponíveis as informações sobre o funcionamento da instituição, calendário de reuniões, e o acervo e memória das deliberações. Além disso, o CNS está presente nas mídias sociais: Flickr, uma plataforma focada em hospedagem, compartilhamento e organização de fotos e vídeos em alta resolução; no YouTube, em que armazena gravações de suas reuniões, eventos online e vídeos informativos; no X, em tem 24.297 seguidores; no Facebook; e no Instagram. Além disso, desde o final de 2023, o conselho conduz um podcast intitulado “AbraSUS”, cujo conteúdo é disponibilizado no YouTube e Spotify.

No Facebook, o conselho possui uma página oficial que acumula, até maio de 2026, 99 mil curtidas e 99 mil seguidores. Entre 2019 e 2023, a página fez um total de 3.717 postagens, estabelecendo uma média de 52,85 publicações por mês. Em suas publicações, para além da divulgação de ações internas, atos normativos e reuniões do conselho, a rede foi utilizada para a publicações de orientações sobre condições de saúde,

mobilização em torno de pautas prioritárias para o CNS, de comunidades do setor da política de saúde e, inclusive, para gerar o tensionamento de outros atores e instituições políticas. Se no caso do CNAS, o conteúdo consistia, majoritariamente, em uma extensão dos assuntos abordados nas moções, resoluções e na divulgação de medidas internas do conselho, no CNS vemos o uso das mídias tanto para a mobilização de novas agendas, quanto para o fortalecimento das pautas iniciadas nas comissões e Plenária do conselho, com o uso de estratégias originárias do meio virtual (como campanhas digitais) ou da divulgação e propagação de ações realizadas no meio presencial.

Com relação ao uso do Instagram, não observamos grandes variações no conteúdo que é publicado, quando comparado ao Facebook. Dessa forma, o CNS também parece utilizar da estratégia de divulgar conteúdos semelhantes nas duas redes em forma e tema. O perfil do conselho conta com 126 mil seguidores e um total de 5.200 postagens, entre 2019 e 2023 foram publicadas 3.574, com uma média de 59,6 *posts* por mês. Os principais temas tratam da Política Nacional de Saúde, do orçamento da área, da pandemia da Covid-19, de conteúdos informativos sobre condições de saúde e tratamentos disponíveis no SUS. Além disso, o conselho fez uso das mídias para divulgar ações relacionadas à gestão, como processos eleitorais e calendários de reuniões, e questões relacionadas a mecanismos de participação, como processos conferenciais e eventos. No Gráfico 14, apresentamos um comparativo na distribuição das publicações entre essas mídias sociais.

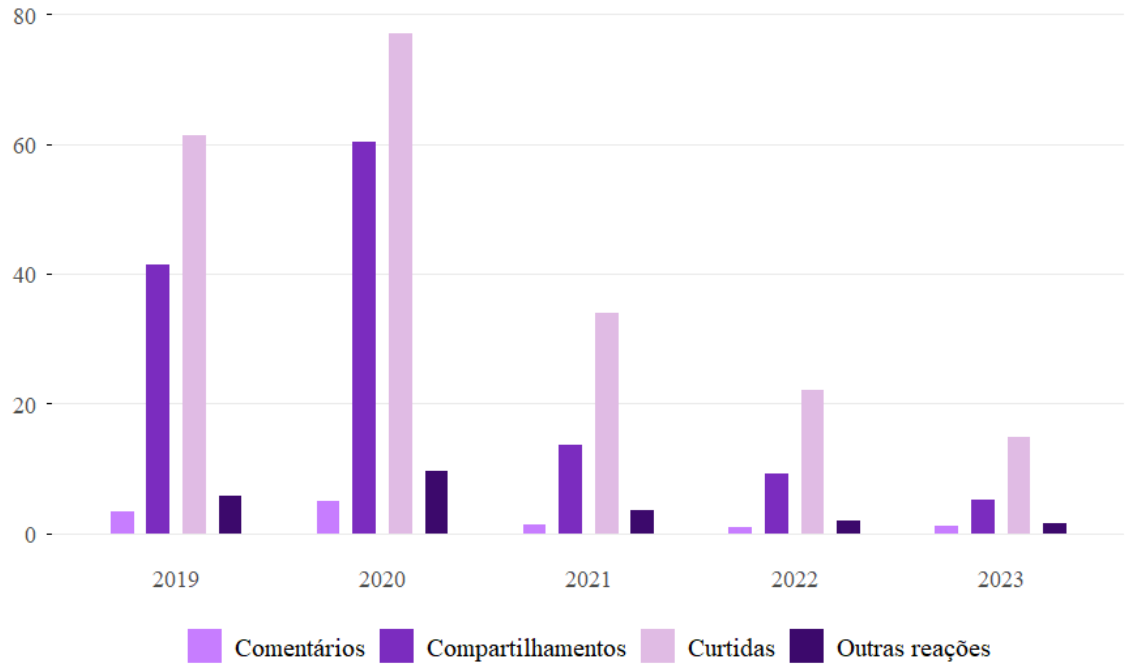
Gráfico 14 – Comparação das postagens no Facebook e no Instagram do CNS



Fonte: elaboração própria.

Assim como no caso da assistência social, a partir de 2023, observamos uma tendência de maior uso do Instagram, tanto por conta da quantidade de publicações realizadas pelo CNS, quanto pela distribuição das métricas de interação[9] nos *posts*. No Facebook (Gráfico 15), o ano com mais reações foi 2020 e, desde então, observa-se uma redução progressiva.

Gráfico 15 – Média de interações por postagem do CNS no Facebook

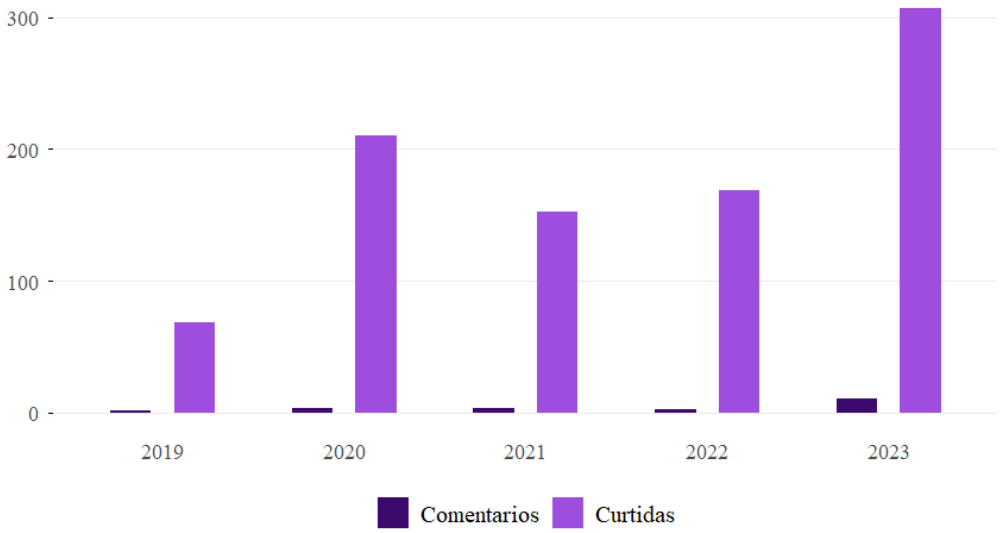


Fonte: elaboração própria.

No Instagram (Gráfico 16), o aumento na quantidade de publicações e uso da rede por parte do CNS acompanha o crescimento das interações ao longo dos anos. Ainda assim, reações como comentários são menos frequentes, demonstrando um padrão de comunicação e interação com seguidores diferente nesse espaço.

[9] Lembramos que as interações consistem na soma de reações (curtidas, compartilhamentos, comentários) em cada postagem. O engajamento consiste na média de interações em cada publicação, calculado com base no total de seguidores do perfil ou página. Esses dados informam sobre o grau de interação da comunidade com determinada postagem, aqui os usamos para investigar como se deu esse processo em ambas mídias sociais ao longo dos anos.

Gráfico 16 – Média de interações por postagem do CNS no Instagram



Fonte: elaboração própria.

Na Figura 9 temos a nuvem de palavras com os termos mais frequentes nas legendas de postagens do CNS com a temática de orçamento e do Covid-19, no Facebook e no Instagram. Na imagem, termos como “vacinacaoja”, “suscombateconavirus”, “revogarc”, “defesadosus”, representam campanhas virtuais que foram mobilizadas pelo conselho por meio de *hashtags* e repertórios digitais para aumentar o engajamento e promover a ação coletiva em temáticas específicas. Além disso, menções a nomes próprios e instituições foram frequentes, como é o caso de “Fernando Pigatto”, presidente do CNS nos mandatos de 2018 a 2021 e de 2021 a 2024, do Ministério da Saúde (MS), da Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS), da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) e da Comissão Intersetorial de Orçamento e Financiamento (Cofin) do próprio CNS. Essas entidades foram mencionadas em constante articulação com o conselho, com o papel de desenvolver documentos informativos, manifestos e estratégias de ação política.

Em termos do orçamento, o CNS se posicionou criticamente com relação aos cortes orçamentários do setor, à falta de execução orçamentária e sobre os impactos da Emenda Constitucional 95/2016. Essas temáticas em diversos momentos se encontraram com o debate sobre a pandemia da Covid-19, abordando a demora na compra de vacinas e a falta de um orçamento apropriado para a gestão da pandemia. Com relação ao Covid-19, em específico, o CNS articulou conteúdos informativos sobre medidas sanitárias do período e campanhas para estimular vacinação. Assim como publicações em repúdio às

ações do governo, e em mobilização de instituições políticas e conselhos de saúde para a defesa do SUS nesse contexto.

Figura 9 – Nuvem de palavras das legendas em postagens sobre o orçamento e a pandemia da Covid-19 nas páginas do CNS



Fonte: elaboração própria.

Portanto, analisamos as publicações que abordaram orçamento da política da saúde e a pandemia da Covid-19 com base em seu conteúdo e na natureza dos posicionamentos. Assim, consideramos que as postagens tinham caráter de: apoio; repúdio; informativo; posicionamento; divulgação; ou mobilização. No caso de publicações com a natureza de mobilização, foram identificados os instrumentos e formas de ação política por meio dos quais o conselho agiu. Na sequência, nos aprofundamos na análise desses fatores.

Em publicações sobre o orçamento, os principais assuntos foram o subfinanciamento, os cortes orçamentários e a falta de execução orçamentária do setor de políticas da saúde, cujo conteúdo foi discutido em temáticas sobre a saúde indígena, a assistência farmacêutica e a Política Nacional de Atenção Básica (PNAB). Ao tratar desses assuntos, o CNS, na maioria dos casos, abordou a Emenda Constitucional 95/2016

e mobilizou repertórios em busca da revogação dessa medida. Assim como no caso do CNAS, foram divulgadas deliberações e conteúdos disponíveis em seus atos normativos e moções, especialmente os Relatórios Anuais de Gestão (RAG) e a Programação Anual de Saúde. Contudo, devido ao volume e diversidade de publicações, percebe-se que o conselho utilizou as mídias sociais com uma agenda distinta, ainda alinhada à produção normativa, mas com diferentes focos para a ação política.

Nas mídias sociais, houve a divulgação de recomendações com o intuito de gerar continuidade aos debates iniciados nas discussões internas ao conselho. Após a publicação de recomendações direcionadas a um ator ou instituição específico, o conselho publicou no Facebook e Instagram conteúdos que enfatizaram o posicionamento ou deliberação determinado no documento. Em diversos casos, as postagens em mídias sociais foram formuladas para pressionar e cobrar respostas por parte do ator acionado pela recomendação.

Assim, as postagens sobre o orçamento foram, na maioria, de natureza de: mobilização; divulgação; de caráter informativo sobre o contexto do setor; de posicionamento; e de repúdio. No caso da mobilização, foram utilizadas como estratégia campanhas digitais, com a divulgação de *hashtags*, produção de recursos visuais – como vídeos em apoio ao SUS - por diversos atores, eventos virtuais e *lives*, em defesa do SUS e em vista de pressionar instituições como o Congresso Nacional. Além disso, houve a ampla articulação da petição pública "O SUS merece mais". A divulgação dessa ação nas mídias sociais deu ênfase à revogação da emenda constitucional. Criada em agosto de 2020, a petição acumulou 598.966 assinaturas e delimitou como objetivos:

> "1. Garantir que os parlamentares analisem e votem a Lei Orçamentária Anual (LOA) 2021, definindo para o Ministério da Saúde um piso emergencial enquanto um orçamento mínimo no valor de R$ 168,7 bilhões (correspondente ao montante da Lei Orçamentária Anual [LOA] 2020 adicionados os créditos extraordinários e as variações anuais do IPCA e da população idosa).
> 2. Revogar a EC 95/2016 para implementar uma outra regra de controle das contas públicas que não fragilize as políticas sociais e traga prejuízos para a população, principalmente para a saúde pública" (Conselho Nacional de Saúde, 2020).

Em direcionamentos mais diretos, o conselho conduziu essas campanhas com a publicação de cartas abertas nas postagens com um conteúdo confrontacional e em tensionamento com algumas instituições políticas, em vista de cobrar por ações ou respostas às solicitações do CNS. De modo que observamos que, ao tratar do orçamento do setor considerando o impacto de cortes orçamentários e da EC 95/2016, o conselho mais do que uma denúncia, mobilizou repertórios contenciosos nessa arena. Parte desses

conteúdos estabeleceu uma comunicação com conselhos estaduais e municipais, os mobilizando para integrarem o movimento e intensificarem esforços em prol da revogação da emenda. Em 2021, frente a situação sanitária do país, o conselho divulgou uma carta aberta ao Legislativo e Executivo Federal. Abaixo anexamos alguns trechos:

> "Senhores Jair Messias Bolsonaro, presidente do Brasil; Rodrigo Pacheco, presidente do Senado Federal; Arthur Lira, presidente da Câmara dos Deputados; e ministro da Saúde, Marcelo Queiroga,
>
> O Conselho Nacional de Saúde (CNS) vem, respeitosamente, recorrer a esta carta aberta para dizer que o orçamento destinado ao financiamento das ações e serviços de saúde para o ano de 2021, aprovado em março, é incompatível com os seus custos mínimos, ainda mais ao se considerar o crescimento exponencial da pandemia da Covid-19.
>
> [...] É pesaroso verificar que os chefes dos Poderes da República, Legislativo e Executivo, optaram por apostar no ajuste fiscal, no teto de gastos, ao invés de a vida dos filhos dessa Nação, deixando intocável mais da metade do orçamento da União para o pagamento dos juros e encargos da dívida pública, indo na contramão do que vem sendo praticado pelos países que melhor estão lidando com a pandemia e obtendo melhores respostas ao reconhecerem que a austeridade fiscal mata.
>
> [...] Por outro lado, em momento de gravíssimo risco à saúde das pessoas, optou-se por considerar que a emergência sanitária nacional teria acabado em 31 de dezembro de 2020, quando no país crescia o número de pessoas infectadas e de óbitos.
>
> [...] A pergunta que este Conselho faz as Vossas Excelências é quem responderá pelas doenças e mortes evitáveis em decorrência da emergência sanitária internacional, ainda mantida pela Organização Mundial de Saúde (OMS), com mais de 3 mil pessoas (em média) morrendo diariamente no país, somando mais de 320 mil mortes, dor e luto?
>
> Como admitir que a emergência sanitária acabou? Que falseamento é esse em nome do teto de gastos, que custará vidas? Se acabou formalmente a emergência sanitária como admitir a emissão de novos créditos extraordinários? Como garantir os recursos que o SUS precisará para não ver à mingua a sua sustentabilidade numa situação de extrema gravidade sanitária?" (Conselho Nacional de Saúde, Facebook, 2021)

Além dessas campanhas, o conselho também mobilizou a participação de sua comunidade em Audiências Públicas, e "repertórios de proximidade" com o Congresso Nacional e com o Supremo Tribunal Federal (STF). No segundo caso, foram divulgados encontros do presidente do CNS com membros da corte, bem como chamadas em tensionamento e busca pela revogação do texto, com demonstração de apoio à Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) que tinham como alvo a emenda. Em menor quantidade, o conselho mobilizou atos públicos em páginas ou perfis específicos para promover o debate orçamentário, de modo a organizar, coletivamente, o engajamento da comunidade digital em determinadas postagens, *lives* ou eventos virtuais.

Em publicações de natureza mais informativa, o conselho divulgou regularmente boletins informativos (Boletim Cofin) com dados sobre os gastos de saúde. Esses materiais foram produzidos pela Comissão Intersetorial de Orçamento e Financiamento

(Cofin), que foi recorrentemente mencionada nas postagens das mídias sociais como um grupo, interno ao CNS, articulador da agenda orçamentária. Em seguida apresentamos um exemplo de postagem de mobilização (Figura 10), nela o conselho busca a ampliação do tensionamento do Congresso Nacional pelo aumento de recursos orçamentários para a saúde para o ano de 2023. No tema sobre a pandemia da Covid-19, campanhas na mesma lógica também foram elaboradas, em que diversos vídeos de atores da comunidade são divulgados em defesa de determinada agenda, com um convite direto para que usuários se engajem e façam o mesmo.

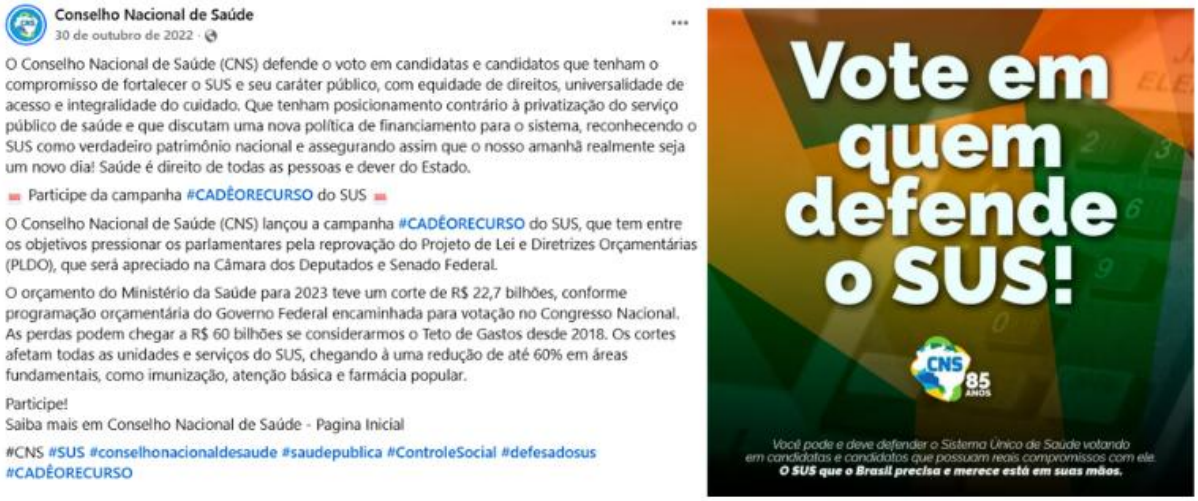
Figura 10 – Publicação sobre a campanha #CADÊRECURSO do SUS no Instagram



Fonte: Conselho Nacional de Saúde, Instagram, 2022. Vídeo com fala de Fernando Pigatto, Presidente do CNS.

Na mesma campanha, publicações na página do Facebook incentivam que eleitores escolham e votem, no pleito de 2022, em candidatos e parlamentares que priorizam o setor de saúde em seus mandatos (Figura 11).

Figura 11 - Publicação sobre a campanha #CADÊRECURSO do SUS no Facebook



Fonte: Conselho Nacional de Saúde, Facebook, 2022.

Em resposta às publicações do conselho, os comentários nas publicações se dividiram entre demonstrações de apoio ao posicionamento do CNS, e críticas à gestão de recursos e integralidade de órgãos governamentais. O cenário de polarização do debate público, à época, se estendeu às mídias sociais do CNS, em que seguidores e usuários se engajaram em discussões de distintas posições. Em geral, o conselho não emitiu muitas reações aos comentários, restringindo suas respostas a reações como curtidas em alguns casos.

> "Lula falou no debate. O SUS será exemplo para o Mundo. Ele falou. Podemos cobrar de quem se comprometeu."

> "O subfinanciamento do Sus é histórico, não é de agora e não é com o partido mais corrupto do mundo e o desvio de dinheiro público para financiar ditaduras que o orçamento do Sus irá melhorar. Vote 22."

> "Já fiz envio para todos Dep federais e senadores da Paraíba tamos juntos por um SUS forte."

> "O SUS sem recursos como está no orçamento para 2023 e totalmente insuficiente para atender seu povo como determina o art. 196 da Carta Cidadã, minimamente. Prezados/as parlamentares sem saúde o q será da nossa população produtiva q tanto precisamos para a virada desse país? VUVA A

> VIDA DA NAÇÃO BRASILEIRA!! VIVA O SUS!!! #CADEORECURSODOSUS."

> "E milhões o PT desviou da saúde pra dar a ditadores comunistas? Hein."

Assim, em publicações sobre o orçamento, o CNS pressionou, principalmente, parlamentares e o Congresso Nacional e estabeleceu ou divulgou articulações com o Supremo Tribunal Federal (SFT) em busca da revogação da EC 95/2016. Assim como nas resoluções, moções e recomendações, as mídias sociais abordaram a temática ao estabelecerem profundas críticas ao subfinanciamento do setor de políticas da saúde. Com forte menção a articulações em favor da execução orçamentária, ampliação de recursos dispostos nas Leis de Diretrizes Orçamentárias e constante articulação pela revogação da emenda constitucional. Diferente dos documentos oficiais, nas mídias sociais, o conselho buscou mobilizar de forma ampliada a sua comunidade virtual, aumentar a visibilidade de determinadas agendas e, inclusive, iniciar novas discussões.

Com relação às publicações que abordam o tema da pandemia da Covid-19, os principais assuntos abordados trataram da vacina para prevenção do vírus, com campanhas de incentivo à vacinação da população e divulgação de conteúdos informativos. Além disso, o CNS mobilizou ações em defesa da Política Nacional de Vacinação, se posicionou em repúdio à propagação de desinformação, ao reduzido orçamento para gerir o estado de emergência e à letargia no enfrentamento da pandemia pelo governo federal. No período, foram publicados boletins epidemiológicos, elaborados principalmente pela Fiocruz, sobre o andamento da pandemia e mobilizados eventos virtuais em defesa do SUS. As discussões sobre a compra de vacinas e a gestão da pandemia foram constantemente marcadas pela agenda orçamentária, de modo que a demanda pela execução e ampliação do orçamento, e pela revogação da EC 95/2016 se mantiveram presentes.

As postagens desse tema assumiram uma natureza, em sua maioria, de divulgação de eventos, pautas e deliberações do conselho, *lives* e oficinas que foram organizadas no período. Em seguida, as publicações tinham o objetivo de mobilizar a ação política em defesa da ampliação do orçamento, da política de imunização contra o coronavírus e do sistema de saúde. Além disso, conteúdos informativos foram frequentes, com a atualização de orientações sobre a pandemia, sobre a quantidade de casos, formas de

tratamento e prevenção. A constante troca de ministros da saúde, a evolução nos casos de morte e a flexibilização do distanciamento social foram alvo de repúdio pelo CNS.

No caso da Covid-19, os instrumentos mais utilizados para a mobilização foram as campanhas digitais, como a "#AbraceAVacina você também!" e a "#MaisSUSmenosCoronavírus". No segundo caso, a campanha coletou vídeos de diversos atores expondo argumentos em defesa do SUS, do orçamento da saúde, da revogação da Emenda Constitucional 95/2026, da política de vacinação e gestão da pandemia conforme as diretrizes de distanciamento social. Apesar de, em sua chamada, tratar sobre o combate ao coronavírus, o fio condutor desse diálogo estava ligado ao orçamento e, especialmente, à agenda em articulação pelo conselho de revogação da EC. Assim, trabalhadores e gestores do SUS, profissionais de saúde, deputados estaduais e federais, senadores, conselheiros municipais, estaduais e nacionais da saúde, o então ex-Ministro da Saúde, Alexandre Padilha, lideranças de movimentos sociais e organizações da sociedade civil, artistas, dentre outros, elaboraram vídeos que foram enviados para o CNS e publicados nas mídias sociais oficiais do Conselho Nacional de Saúde (Figura 12).

Figura 12 - Publicações sobre a campanha #MaisSUSmenosCoronavírus



Fonte: Conselho Nacional de Saúde, Facebook, Instagram, 2020.

Ainda na lógica das campanhas virtuais, a Frente Pela Vida se fez presente nas mobilizações organizadas por meio do CNS. A Frente foi criada em 2020, em uma articulação de entidades da sociedade civil em defesa da democracia, da ciência e do Sistema Único de Saúde (SUS). No conselho, ela esteve presente na organização e articulação em defesa do orçamento da saúde e do enfrentamento da pandemia da Covid-19. Para além das campanhas digitais, mobilizaram a Marcha Pela Vida (Figura 13), que no contexto da pandemia ocorreu de forma virtual, por meio da condução de eventos e debates simultâneos em torno da mesma agenda por organizações da sociedade civil, instituições participativas e movimentos sociais.

Figura 13 – Publicação sobre a Marcha Pela Vida



Fonte: Conselho Nacional de Saúde, Facebook, 2020.

Além disso, o conselho mobilizou "twitaços" no período, sendo essa uma ação coordenada na rede social X (antigo Twitter), em que muitas pessoas publicam mensagens ao mesmo tempo, usado a mesma *hashtag* ou termos combinados, para dar visibilidade a uma pauta, campanha ou protesto. No caso do CNS, esse movimento adotou distintas pautas no tema da saúde, como a vacinação de grupos prioritários, a proteção de vítimas de violência doméstica durante a pandemia e, novamente, a revogação da EC 95/2016. Assim como nas articulações sobre o orçamento, esses assuntos também foram

mobilizados por meio de repertórios de proximidade, em articulação com o Ministério da Saúde, o Congresso Nacional e o Supremo Tribunal Federal.

Com base na análise detalhada do período entre 2019 e 2023, o Conselho Nacional de Saúde (CNS) consolidou uma atuação que se expande para além da gestão interna ou de políticas diretamente relacionadas à saúde, a fim de reafirmar sua posição como um ator político central na defesa e controle social da política e contextos que a impactam indiretamente. A articulação entre documentos oficiais e a comunicação em redes sociais revelou que, enquanto as resoluções e recomendações fundamentaram tecnicamente as pautas de enfrentamento ao subfinanciamento e à pandemia da Covid-19, as plataformas digitais como Facebook e Instagram formaram mecanismos de pressão e mobilização popular. Nesse contexto, as recomendações assumiram papel central ao permitirem o direcionamento de posicionamentos e cobranças a atores específicos do Executivo, Legislativo e Judiciário. Essa dinâmica permitiu ao CNS não apenas reagir às crises da conjuntura, mas também pautar o debate público através inovações em repertório, como o uso de *hashtags*, campanhas de apoio e petições públicas de grande alcance.

Além disso, observou-se que as mídias sociais não operaram apenas como instrumentos de divulgação das deliberações do conselho, mas como espaços de construção e circulação de novas agendas, ampliando o alcance público das pautas debatidas internamente. Dentre as pautas e temas aqui discutidos, a agenda com maior articulação pelo conselho foi a mobilização pela revogação da Emenda Constitucional 95/2016. Esse tema foi amplamente discutido, analisado e mobilizado nos documentos e mídias sociais do conselho, estando presente tanto em discussões mais específicas sobre o orçamento, quanto em temas relacionados à outras políticas de saúde.

Uma vez caracterizado comparativamente o desempenho dos Conselhos via análise documental por temas e suas atuações no ambiente virtual, na primeira dimensão de análise, temos que mudanças a nível do desenho institucional, principalmente no que compete a estrutura organizacional, foram observadas apenas no caso do CNAS. Com alterações que indicam um relativo esvaziamento do conselho, tanto por conta do seu distanciamento na mobilização de novas agendas políticas para o setor e pelo baixo envolvimento na convocação da Conferência Nacional, quanto por conta do reduzido engajamento da comunidade na arena virtual. Com relação à preservação de suas funções, observamos que ambos os conselhos, em menor ou maior medida, as mantiveram. Ainda assim, o CNS acumulou, por meio de mudanças incrementais, mais mecanismos e instrumentos institucionais para reagir à conjuntura. Na análise da segunda dimensão,

temos que a mobilização das comunidades de políticas na arena virtual foi maior e mais diversificada, inclusive por meio da inovação em repertórios de ação, quando realizada pelo conselho de saúde. No caso do CNAS, tanto a variedade de agendas políticas temas, quanto de instrumentos foi comparativamente menor, sem indicação à inovação em repertórios. Na próxima seção avaliaremos tais dados à luz do modelo de análise proposto nesta dissertação baseado nas contribuições de Ercan *et al.* (2025), com vista a diferenciar os dois tipos elaborados nesses casos.

4.3. Formas de reação

Nesta dissertação, propomos qualificar a resiliência institucional em instituições participativas (IP) conforme elaborado por Ercan *et al*. (2025). Para os autores, ao considerarmos a resiliência um fenômeno de natureza adaptativa, os seus elementos constitutivos consistem em um conjunto de mecanismos institucionais e funções políticas que permitem que determinada instituição se adapte, defenda ou impeça alterações geradas por uma conjuntura crítica. Aqui, tomamos como ponto central da conjuntura crítica a publicação e imposições do Decreto nº 9.759/2019 e atos correlatos. Ainda assim, devido ao contexto político do período, processos mais amplos de desmantelamento, não só da participação institucionalizada, mas também de políticas sociais, e os desafios colocados pela pandemia da Covid-19 foram considerados.

Em estudos sobre a resiliência das instituições participativas, os fatores explicativos mais destacados sobre esse fenômeno são a força do desenho institucional, a inserção do conselho nacional nas comunidades de políticas e os repertórios de ação (Almeida, 2020; Almeida; Martelli; Coelho, 2021; Martelli; Almeida; Coelho, 2022). Aqui, organizamos esses fatores entre duas dimensões, a primeira voltada para a preservação de funções e desempenho político dos conselhos, que considera as mudanças no desenho institucional e a preservação das funções do conselho, notadamente o controle social e a deliberação de políticas. A segunda dimensão aborda a adaptabilidade e formas de reação do conselho à restrição de estruturas de oportunidade política, em que temos a análise repertórios de ação institucionais e digitais, considerando a centralidade que o conselho ocupou como uma arena para a mobilização da participação e de agendas políticas. Dessa forma, a partir dos fatores elencados por estudos da participação institucionalizada, buscamos caracterizar os conjuntos de funcionalidades que podem

configurar distintas formas de reação e, por consequência, de resiliência (Ercan *et al.*, 2025).

Como exploramos no primeiro capítulo, uma vez deparadas com uma conjuntura crítica, as instituições poderiam: (i) intensificar o conflito com que foram confrontados; (ii) desprender esforços para contê-lo; ou (iii) contra-atuar com a conjuntura (Ercan *et. al*, 2025). A depender das formas de reação, a resiliência dessas instituições pode se configurar de forma transformadora (*bouncing foward*), em que a adaptação ocorre para além de um retorno à normalidade inicial, em um processo que envolve inovações e a predominância de esforços que contra-atuam com a conjuntura; ou pode se configurar em um resiliência em retomada (*bouncing back*), em que a adaptação busca um rápido retorno à normalidade, com a predominância de esforços para a contenção do conflito. Assim, trabalhamos com dois tipos ideais de resiliência e os caracterizamos em cada um dos fatores explicativos.

No âmbito do desenho institucional, conforme demonstrado por estudos de Bezerra *et al.* (2024), ambos os conselhos foram resilientes e inalterados pela principal imposição do Decreto nº 9.759/2019, que foi a interrupção no funcionamento ou extinção dos colegiados nacionais. Além disso, não passaram por alterações estruturais na composição de seus mandatos ou disposições regimentais. Contudo, no caso do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), podemos observar duas interferências principais: (i) a interrupção e posterior recriação de subcolegiados (Comissões Temáticas e Grupos de Trabalho); e (ii) a revogação da 12ª Conferência Nacional de Assistência Social.

Em reação às alterações nos subcolegiados, o CNAS ajustou o seu regimento interno de forma ágil, rápida e em função de atender aos termos essencialmente descritos pelo decreto. No caso do processo conferencial, o conselho reagiu em consonância às imposições do momento, com revogação das resoluções que convocaram a conferência. Ainda que a Conferência Nacional Democrática de Assistência Social de 2019 tenha sido realizada, a sua organização ocorreu por fora das estruturas do colegiado, contando com o apoio de comunidades de políticas que o integram e que atuam por meio de outras arenas. Assim, no que se refere às adaptações em termos do desenho institucional, o CNAS reagiu de forma, essencialmente, a conter os conflitos. Em contrapartida, no caso do Conselho Nacional de Saúde, como não houve alterações em sua estrutura organizacional ou desenho institucional, o colegiado não precisou de despender esforços de adaptação nesse aspecto.

No referente à preservação de funções, conforme o controle social, o CNAS deliberou principalmente sobre a gestão interna da instituição, o orçamento e a Política Nacional de Assistência Social. Ao tratar da política, o conselho emitiu propostas e relatórios orçamentários do setor, que manifestaram o posicionamento do conselho em denúncia ao subfinanciamento da área e apresentaram diagnósticos sobre as necessidades e demandas enfrentadas pela gestão, serviços, programas e projetos do SUAS. Assim, ainda que de forma minimalista, observamos que o CNAS de fato se fez resiliente à conjuntura ao preservar as suas funções políticas, o uso integrado de suas publicações institucionais – resoluções e moções – demonstra uma reação constante no período aos desafios colocados principalmente a disposição orçamentária do setor.

Ao investigarmos diferentes formas de resiliência, entendemos que a capacidade do conselho em se manter central no interior da comunidade de políticas da qual fazem parte, com a mobilização de distintas agendas políticas e repertórios, é justamente uma característica que diferença e qualifica os tipos de resiliência. Portanto, observamos a mobilização de repertórios de ação na arena digital, exploramos de que forma essas instituições articularam politicamente a ação política e o controle social no período, considerando a variedade de temáticas que abordaram e como reagiram à conjunturas críticas, como o desmantelamento de políticas sociais e, principalmente, reduções orçamentárias e o enfrentamento da pandemia da Covid-19. A partir da análise de conteúdo de documentos oficiais e postagens em mídias sociais elaborados pelos conselhos, observamos em que medida essas instituições se mantiveram como centro de mobilização de agendas, debates e de que forma reagiram aos eventos políticos.

Alguns estudos já apontavam para um perfil de inércia ou “não-reação” do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) (Almeida; Vieira; Kashiwakura, 2020; Martelli; Almeida; Coelho, 2024). No período, observamos que o conselho manteve a articulação de temas relacionados à Política Nacional da Assistência Social, com a aprovação de propostas e relatórios orçamentários. As manifestações - e reações - mais diretas do conselho ocorreram por meio de moções, que posteriormente foram divulgadas e cujo conteúdo foi desenvolvido/replicados nas mídias sociais. Assim, notas de repúdio, manifestações e documentos informativos assumiram um caráter mais político e expressivo, sendo mobilizados como respostas à conjuntura diante de ameaças percebidas pelo conselho, como as restrições orçamentárias e alterações nos desenhos das políticas de transferência de renda. As principais articulações elaboradas com outras instituições políticas, ocorreram em proximidade ao Congresso Nacional, em específico à Comissão

da Seguridade Social. Nas mídias sociais, os conteúdos publicados tiveram o objetivo principal de divulgar as ações do CNAS, mobilizando temáticas já abordadas em documentos oficiais.

Apesar de contarem com o engajamento dos seguidores das páginas, não foi encontrada uma interação digital significativa das comunidades de políticas da qual o conselho se relaciona. A menção ou interação com conselheiros se restringiu à divulgação de ações específicas e participações em eventos ou reuniões virtuais. Ainda que o CNAS se mantenha atuante e institucionalmente ativo, ao que tudo indica, as estratégias de ação das comunidades de políticas passaram a ser mobilizadas por meio de outras arenas e em articulação com outras instituições. Por sua vez, ao reagir a eventos políticos, como marcos da pandemia da Covid-19 e restrições orçamentárias, os posicionamentos do conselho não assumiram um caráter conflitivo, com reações de intensificação de conflitos ou de tensionamentos com instituições decisórias no processo de elaboração de políticas públicas. Em comparação à atuação do CNS, entendemos que o Conselho Nacional de Assistência Social reagiu à conjuntura de forma a, majoritariamente, conter conflitos, sendo capaz de manter-se institucionalmente ativo e, portanto, resiliente, mas sem a mobilização de inovações em repertórios, adaptações mais profundas e reflexivas em seu desenho. Assim, esse conjunto de fatores demonstra como o CNAS conforma um caso de resiliência relativo à retomada à normalidade (*bouncing back*).

Em contrapartida, no caso do Conselho Nacional de Saúde (CNS), observamos uma articulação das comunidades de políticas, por meio da instituição, nos documentos e publicações em mídias sociais, principalmente na divulgação de ações políticas e campanhas digitais, de modo que o conselho formou um espaço para a mobilização de agendas e de inovação de repertórios no período. Como apresentamos, o conselho já contava com uma estrutura organizacional e um desenho institucional robusto, que o permitiu passar pelo período sem dificuldades de adaptação nessa esfera. Em termos da preservação de funções, notadamente o controle social da Política Nacional de Saúde, os atos normativos abordaram as políticas e programas do setor ao tratarem diretamente de questões orçamentárias – como alocação de recursos e a execução prevista, desmontes e mudanças institucionais, e coordenação de políticas em específico – como o caso do enfrentamento à pandemia da Covid-19. Somado à deliberação desses temas via resoluções, o CNS utilizou mais um instrumento institucional, as recomendações. Esses documentos foram emitiram posicionamentos e indicações diretas a atores e instituições políticas, sejam relacionados direta ou indiretamente ao setor da saúde. Dessa forma,

observamos a preservações de funções do conselho tanto nas deliberações sobre a Política Nacional de Saúde, quanto ao tratarem de agendas que impactam indiretamente o setor, em um esforço de ampliar as agendas e arenas pelas quais atua. A discussão de alguns temas se mostrou constante, como a saúde indígena, saúde da mulher, o orçamento do setor - com ênfase para a revogação da EC 95/2016 -, e o enfrentamento da pandemia da Covid-19. Assim, a Frente Pela Vida, as ações da Comissão Intersetorial de Orçamento e Financiamento (Cofin), conselhos estaduais e municipais foram constantemente mencionados como atores articuladores das agendas em conjunto ao CNS.

Além disso, no que tange a mobilização de repertórios na arena digital – via moções e mídias sociais, o conselho demonstrou mobilizar uma variedade de estratégias para desenvolver politicamente determinado tema, assim como utilizou dessas estratégias como forma de interligar os debates desenvolvidos no período. Na publicação de moções, vemos o posicionamento frente a temas e agendas políticas trabalhados em resoluções e recomendações, de modo a reforçar as posições do conselho. De mesma forma, nas mídias sociais observamos a continuidade no tratamento de pautas abordadas institucionalmente. Contudo, diferente do praticado na publicação de moções, a comunicação virtual do CNS trabalhou com a mobilização de novas agendas, em constante articulação com a comunidade de políticas e a partir da inovação de repertórios. Desse modo, algumas ações podem ser destacadas, como campanhas digitais que mobilizaram diversos usuários do SUS, trabalhadores e gestores, conselheiros de saúde, parlamentares e lideranças de movimentos digitais. Nessa esfera também foram utilizados *twitaços*, petições, cartas abertas, marchas virtuais e eventos coletivos.

Com relação ao uso de repertórios de proximidade, o CNS se articulou com uma variedade maior de atores e instituições, principalmente com o Ministério da Saúde (MS), com a Presidência da República, o Supremo Tribunal Federal (STF) e o Ministério Público (MP). Essas instituições foram, em grande medida, acionadas por meio da emissão de recomendações, documentos que assumiram um papel de ação política mais direta, sendo utilizadas para orientar, pressionar ou demandar ações específicas de atores institucionais. Em seguida a essas publicações, o conteúdo e as próprias recomendações foram divulgadas nas mídias sociais, com um chamado para que a comunidade digital contribua com o tensionamento de atores políticos.

Ao analisarmos as formas de mobilização de diversas temáticas, especialmente do orçamento da saúde e do enfrentamento da pandemia da Covid-19, entendemos que o Conselho Nacional de Saúde assumiu posições predominantemente contenciosos e

contra-atuantes. Especialmente na pauta da pandemia da Covid-19, o conselho emitiu diversas posições em forte repúdio às ações de um governo federal que, na mesma época, fez esforços para desmontar e desinstitucionalizar instituições participativas, sendo a vacinação e a gestão da pandemia temas em que o CNS se colocou de modo a intensificar conflitos. Ainda assim, ao ampliar a sua rede de articulação, com atores de instituições políticas majoritárias, de organizações da sociedade civil e de movimentos sociais, o conselho foi capaz de mobilizar o mesmo tema a partir de distintos repertórios e em diferentes espaços. Essa capilaridade na capacidade de reagir às restrições na conjuntura política confere ao CNS uma resiliência transformadora (*bouncing foward*), de forma a ampliar suas redes e agendas políticas.

5. Conclusão

Esta dissertação analisou a resiliência institucional em instituições participativas a partir de um estudo comparado sobre o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e o Conselho Nacional de Saúde (CNS). Portanto, trabalhamos com o objetivo de analisar como a mobilização de repertórios de ação e a atuação das comunidades políticas influenciaram as variações do fenômeno. A pergunta central de pesquisa foi: como varia a resiliência das instituições participativas em momentos caracterizados pelo fechamento das oportunidades políticas relativas à participação institucionalizada? Em um estudo comparado de dois casos selecionados pelo método da semelhança, coletamos dados documentais e sobre mídias sociais institucionais - Facebook e Instagram -, cujo conteúdo foi analisado a partir da técnica de análise de conteúdo com o agrupamento por similaridade temática.

Entendemos o fenômeno da resiliência institucional como a capacidade de adaptação de instituições que foram confrontadas com algum choque externo ou com uma conjuntura crítica, e o conceituamos conforme estudos sobre políticas públicas (Davoudi *et al.*, 2012*;* Capano; Woo, 2017; Ansell *et al*., 2023; Libman *et al.*, 2025), regimes democráticos (Ercan *et al.*, 2025) e instituições participativas (Almeida, 2020; Almeida; Martelli; Coelho, 2021; Martelli; Almeida; Coelho, 2022). Por definição, esse conceito dá ênfase para os esforços e capacidade de adaptação de uma instituição a um contexto que coloca desafios à sua permanência ou manutenção de funções políticas. Assim, para investigar os processos e fatores condicionantes da adaptação dos conselhos, trabalhamos com a caracterização do contexto mais amplo e da conjuntura com a qual se confrontaram e, por consequência, precisaram adaptar-se.

A partir de 2014, observamos o início de um ciclo de restrição de oportunidades políticas para a participação institucionalizada, devido a fortes reações adversas e contestações à Política Nacional da Participação Social (Decreto nº 8.243/2014) pelo Congresso Nacional e pela imprensa, e a uma retração na expansão e criação de novas instituições participativas (IPs) (Bezerra, 2020; Avritzer, *et al*., 2022). Essa redução na criação de novas IPs foi especialmente observada a nível da administração pública federal, em que a publicação do Decreto nº 9.759/2019 – vigente até janeiro de 2023 - determinou a exclusão de todos os colegiados da administração pública federal não previstos em lei. Desse modo, adotamos a publicação do decreto como um marco de conjuntura crítica para observar como as instituições participativas, notadamente os

conselhos nacionais que permaneceram ativos, se adequaram para preservar as suas funções e desempenho em termos do controle social e deliberação sobre as respectivas políticas setoriais.

Somado a isso, o período de 2019 a 2023 foi marcado por mais alguns fatores e eventos que configuraram um contexto de restrição de oportunidades políticas para essas instituições. Inicialmente destacamos a vigência de um governo de direita populista radical caracterizado por uma tendência a assumir forte oposição a aspectos liberais da democracia representativa, como o direito de minorias e o pluralismo democrático, e por assumir traços marcantes como o nativismo, populismo e autoritarismo (Rydgren, 2007; Mudde, 2019; Kaltwasser e Zanotti, 2023). Nessa lógica, canais de interação entre sociedade civil e Estado foram progressivamente limitados no período. A redução do número de atores e a diminuição dos processos de elaboração de políticas buscou elaborar uma nova "racionalidade administrativa", em que a redução da interferência do Estado na economia e na construção de políticas se consolidou como um princípio básico e, nesse processo, passa a ser definida uma seleta parcela da população com quem se dialoga e a quem se beneficia (Lynch e Cassimiro, 2022).

Para executar essa agenda, temos a implementação de uma racionalidade neoliberal cujo princípio está na garantia de uma liberdade ultraliberal, que exige reduzir o espaço de deliberação democrática e reduzir a capacidade real dos cidadãos influenciarem decisões políticas (Brown, 2019). Nesse sentido, a tentativa de desmonte das instituições participativas surge como uma forma de diminuir e/ou extinguir os canais de consulta e interação com movimentos sociais, sociedade civil e o acesso a demandas democráticas. Além disso, no período temos a continuação em um processo de desmantelamento de políticas sociais como uma forma de restringir o direito à cidadania e preservar ou resgatar determinada ordem socioeconômica (Fleury, 2023).

Dessa forma, o governo fez esforços para estabelecer uma nova agenda em termos da elaboração de políticas públicas, em que o redesenho e a redistribuição de poder e desigualdades, a fim de promover a justiça social, deixou de ser uma prioridade. Nesse momento, temos a condução de um governo de um conservadorismo autoritário a partir de políticas neoliberais. Assim, no planejamento e elaboração de políticas são preservados ou resgatados privilégios de grupos pré-estabelecidos em um processo que ataca a estrutura dos Estados de bem-estar social (Brown, 2019). Para a execução dessa nova agenda política, se iniciam os processos de desmantelamento de políticas sociais e a restrição dos canais de participação social. Com o conjunto desses eventos, entendemos

que o período foi marcado por um ciclo de desdemocratização (Tilly, 2007), em que a relação entre Estado e sociedade se torna mais restrita e estabelece uma ordem político-econômica contrária a impulsos em direção a uma maior igualdade.

No período também ocorreu a pandemia da Covid-19, declarada no Brasil entre março de 2020 e abril de 2022. Por dois anos, o país conviveu com uma pandemia que exigiu a instauração de medidas sanitárias, como o isolamento social, e de um estado de Emergência em Saúde Pública. Com medidas populistas, o governo de Jair Messias Bolsonaro se colocou constantemente contrário às recomendações de enfrentamento ao cenário, colocando impedimentos à aplicação de medidas sanitárias, promoção da vacinação nacional e gestão das políticas sociais, tão necessárias ao período de vulnerabilidade. Frente a esses eventos, os Conselhos Nacionais precisaram se ajustar tanto ao contexto da pandemia da Covid-19, com a revisão de processos de trabalho internos, elaboração do trabalho e interação com a sociedade em isolamento social, quanto reagir às ações governamentais que colocaram mudanças institucionais às políticas ou desafios ao enfrentamento da pandemia e suas repercussões sociais. Portanto, o recorte temporal de 2019 a 2023 foi marcado por uma cadeia de eventos que caracterizam um cenário desafiador para os conselhos, espaços criados com o intuito de estabelecer o controle social e a fiscalização do planejamento e execução de políticas públicas.

Como instituições participativas, os conselhos nacionais representam espaços para a articulação e interação entre sociedade civil e Estado no processo de elaboração de políticas públicas. Em um contexto político em que o que se buscava era o desmantelamento, especialmente de políticas sociais (Gomide, Silva e Leopoldi, 2023; Fleury, 2024; Sátyro, 2024; Faria e Lima, 2024), a restrição dos canais permanentes de interação com a sociedade visou reduzir a resistência à construção de uma nova agenda de políticas. No caso da participação institucionalizada, o que caracteriza essa restrição das oportunidades políticas foram as tentativas de extinção e alteração dos colegiados. Para os conselhos nacionais que se mantiveram ativos, foi necessária a adaptação à nova conjuntura, com a revisão e inovação de repertórios de ação e de processos internos. Nos casos de conselhos nacionais que passaram por pequenas alterações institucionais, sem a alteração na regularidade das atividades e produção normativa, entende-se que temos instituições resilientes (Bezerra *et al.*, 2024).

Assim, os conselhos resilientes precisaram se adaptar em vista de manter as suas funções em termos de controle social e deliberação de políticas, e de preservar arena

participativa como politicamente ativo e estratégica para a ação das comunidades de políticas. Esse movimento levanta algumas questões colocadas nesta dissertação: Uma vez que os canais institucionalizados de interlocução com o Estado foram restringidos, seria possível movimentos sociais ou atores da sociedade civil manterem-se atuantes por meio de ou em defesa desses mecanismos? Mais importante, em que direção ocorre a adaptação das estratégias de ação desses atores? O que explicaria a variação nas formas de adaptação da participação institucionalizada em diferentes setores de políticas públicas?

Caracterizamos as variações nas formas de adaptação das instituições conforme os conceitos elaborados por Ercan *et al.* (2025), em que, a depender da forma em que a adaptação ocorre, podemos ter dois tipos de resiliência institucional. A primeira, após confrontada com uma conjuntura crítica, busca se adaptar para alcançar um rápido retorno à normalidade, em esforços para conter conflitos políticos e transformações que desafiam a continuidade da instituição - resiliência em retomada (*bouncing back*). A segunda se adapta em um processo que envolve inovações e a predominância de esforços que contra-atuam com a conjuntura - resiliência transformadora (*bouncing foward*).

No caso do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) observamos o primeiro tipo. Entre 2019 e 2023, o conselho assumiu uma postura focada na contenção de conflitos e na preservação de seu desenho e estrutura organizacional. Diante das imposições do Decreto nº 9.759/2019, o CNAS demonstrou agilidade para alterar seu regimento interno e atender às exigências legais que levaram à interrupção e posterior recriação de seus subcolegiados (Comissões Temáticas e Grupos de Trabalho). Além disso, foi imposto ao conselho a revogação da 12ª Conferência Nacional de Assistência Social e, embora o evento tenha ocorrido de forma extraoficial em 2019, a sua organização foi realizada externamente às estruturas formais do colegiado, contando com o apoio de comunidades de políticas que atuaram por meio de outros repertórios e espaços participativos.

Quanto à sua mobilização política, alguns estudos já apontavam para uma tendência à inércia ou à "não-reação" direta Almeida; Vieira; Kashiwakura, 2020; Martelli; Almeida; Coelho, 2024). Nesta dissertação, observamos que o conselho concentrou esforços para alcançar um rápido retorno à normalidade e adotou posições, em sua maioria, que buscavam a contenção de conflitos. Dessa forma, em sua produção normativa atuou pela manutenção da Política Nacional da Assistência Social por meio da aprovação de propostas e relatórios orçamentários, canalizando suas reações mais

incisivas através de moções, notas de repúdio e manifestações publicadas em mídias sociais para denunciar ameaças como restrições orçamentárias e mudanças no desenho de políticas de transferência de renda. O uso de repertórios de proximidade priorizou articulações institucionais e a aproximação com o Congresso Nacional, especificamente com a Comissão da Seguridade Social. Sem inovações em seus repertórios digitais ou interações profundas com seus seguidores, o CNAS preservou sua atividade institucional sem centralizar as estratégias das comunidades de políticas, configurando-se como um caso de resiliência voltada à retomada da normalidade (*bouncing back*).

Assim, temos um conselho que, apesar de capaz de preservar suas funções e manter-se resiliente, passou por um relativo esvaziamento frente à alguns eventos do período, o que enfraquece a noção de que o CNAS foi central às estratégias mobilizadas por comunidades de políticas. O conselho foi capaz de reagir aos desafios da conjuntura, mas sem mobilizar agendas ou estratégias que geraram maiores transformações a sua estrutura organizacional, participativa ou às demandas do setor de assistência social. Entendemos que a sua adaptação ocorreu em direção a preservar as características e funções que o CNAS manteve e a partir de 2019 foram, em certa medida, ameaçadas. Sem maiores revisões, inovações ou ocupação por parte das comunidades de políticas, a instituição demonstrou, de fato, uma inação quando comparada ao caso do CNS.

Em contrapartida, no caso do Conselho Nacional de Saúde (CNS) temos o segundo tipo de resiliência. O CNS agiu por meio da contra-atuação e do engajamento ativo com a comunidade, mantendo sua estrutura organizacional intacta e sem a necessidade de despender grandes esforços de adaptação interna face ao decreto. O conselho mobilizou agendas e articulou as comunidades de políticas, que participaram ativamente na difusão de campanhas e ações políticas tanto nos documentos oficiais quanto nas redes sociais. O enfrentamento da pandemia da Covid-19 e do orçamento do setor, com ênfase para o subfinanciamento e a EC 95/2016, foram pautas presentes em debates sobre diversas políticas, e mobilizados em parceria com atores como a Frente Pela Vida, a Cofin e conselhos estaduais e municipais.

Em repertórios digitais, o CNS diversificou expressivamente as suas estratégias de ação e expandiu suas redes institucionais. O órgão valeu-se de formas de mobilização virtual variadas, como *twitaços*, petições, cartas abertas e marchas virtuais, envolvendo ativamente trabalhadores, usuários do SUS, gestores e parlamentares. No plano institucional de proximidade, o conselho se articulou com uma maior variedade de atores e buscou o tensionamento do cenário político ao emitir recomendações diretas

direcionadas ao Ministério da Saúde, à Presidência da República, ao Supremo Tribunal Federal e ao Ministério Público, convocando a comunidade digital a pressioná-los. Ao adotar uma postura de forte repúdio às tentativas governamentais de desmonte e ao intensificar o conflito em pautas como a vacinação e a gestão da pandemia, o CNS demonstrou alta capilaridade e capacidade de reação. Essa postura permitiu ao conselho ampliar suas redes, agendas e espaços de atuação, consolidando um modelo de resiliência transformadora (*bouncing forward*).

Portanto, esse conselho foi capaz de preservar suas funções referentes ao controle social e se manter resiliente. Observamos que as comunidades não apenas atuaram por meio do CNS, como também agiram em defesa da instituição como uma arena participativa emitindo, inclusive, apoio à outras instituições participativas ameaçadas no período. Entendemos que a adaptação desse conselho ocorreu, e tem historicamente ocorrido, em direção a promover mudanças institucionais incrementais que ampliam a sua estrutura organizacional, participativa e, por consequência, capacidade de manter-se atuante politicamente. Portanto, temos uma adaptação que busca a transformação de processos internos e a ampliação do campo de influência sobre a política de saúde, com o acionamento de inovações em repertórios e a constante mobilização de novas agendas.

Dessa forma, abordamos a resiliência da participação institucionalizada no nível federal em dois sistemas de política distintos, a assistência social e a saúde. As principais variações nos tipos de resiliência e formas de reações foram analisadas com base nas diferenças na estrutura organizacional dos conselhos, na disponibilidade de mecanismos e repertórios institucionais, no envolvimento das comunidades de políticas em defesa desses espaços, e no alcance da mobilização e inovação de repertórios na arena digital em um contexto de expansão das formas de "ação conectiva". Especialmente frente ao contexto da pandemia da Covid-19, vimos a centralidade que a articulação no meio virtual tomou, tanto como uma forma de articulação com outras instituições democráticas, quanto como um meio de comunicação e conexão com a comunidade. Além disso, o Conselho Nacional de Assistência Social esteve mais vulnerável às mudanças que foram colocadas ao seu sistema, de modo que a partir de 2023, com a troca de governos, foi possível observar uma expansão na atuação digital do conselho, com a criação de novos instrumentos e mobilização de agendas mais contenciosas que, entretanto, não cabe a esta dissertação analisar.

6. Referências

ABDILLAH, Abdillah et al. Resilience governance: a concepts analysis and research synthesis. Discover Environment, v. 3, n. 1, p. 50, 14 abr. 2025.

ABERS, Rebecca Neaera; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. Repertórios de interação Estado-sociedade em um Estado heterogêneo: a experiência na era Lula. Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 325–357, 2014.

ABERS, Rebecca Neaera; SILVA, Marcelo Kunrath; TATAGIBA, Luciana. Bureaucratic activism: pursuing environmentalism inside the Brazilian state. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.

ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na Era Lula. Dados, v. 57, n. 2, p. 325–357, jun. 2014.

AGÊNCIA SENADO. Em sessão histórica, Senado aprova calamidade pública contra covid-19. Brasília, DF, 20 mar. 2020.

AGUIAR, C. C. de; SILVA, E. A.; FERREIRA, M. A. M. Os efeitos das instituições participativas sobre a gestão pública municipal. In: II ENCONTRO INTERNACIONAL SOBRE PARTICIPAÇÃO, DEMOCRACIA E POLÍTICAS PÚBLICAS. 2015, Campinas. Anais. Campinas: UNICAMP, 2015, p. 1-22.

ALLAN, James P.; SCRUGGS, Lyle. Political Partisanship and Welfare State Reform in Advanced Industrial Societies. American Journal of Political Science, v. 48, n. 3, p. 496–512, jul. 2004.

ALMEIDA, Carla; MARTELLI, Carla Giani; COELHO, Rony. Os papéis das instituições participativas na estruturação das políticas públicas no Brasil. Revista Brasileira de Ciência Política, n. 35, p. 1–36, 2021.

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

ALMEIDA, Carla. Legados das instituições participativas em contextos de mudanças políticas. Brasília: Ipea, 2017.

ALMEIDA, Débora Rezende de. Representação e legitimidade nas instituições participativas. São Paulo: Editora Unesp, 2015.

ALMEIDA, Debora Rezende; VIEIRA, Anne Karoline Rodrigues; KASHIWAKURA, Gabriella Tanmye. Instituições participativas e repertórios de interação: os Conselhos Nacionais de Saúde e Assistência Social no contexto de Impeachment. Revista do Serviço Público, v. 71, n. 1, 2020.

ALONSO, Angela. As teorias dos movimentos sociais: um balanço do debate. Lua Nova, n. 76, p. 49–86, 2009.

ANSELL, Christopher; SØRENSEN, Eva; TORFING, Jacob. Public administration and politics meet turbulence: The search for robust governance responses. Public Administration, v. 101, n. 1, p. 3–22, mar. 2023.

AVRITZER, L. Participatory institutions in democratic Brazil. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2009.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. Opinião Pública, v. 14, n. 1, p. 43–64, jun. 2008.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. Opinião Pública, v. 18, n. 2, p. 383–398, nov. 2012.

BAUER, Michael W.; KNILL, Christoph. Understanding Policy Dismantling: An Analytical Framework. In: BAUER, Michael W. et al. (org.). Dismantling Public Policy: Preferences, Strategies, and Effects. Oxford, 2012. Edição online. Oxford Academic, 24 jan. 2013.

BEACH, D., PEDERSEN, R. The Three Different Variants of Process-Tracing and Their Uses. In: Process tracing methods: foundations and guideline. An Arbor: University of Michigan Press. (Cap. 1 e 5). 2013.

BEACH, Derek; PEDERSEN, Rasmus Brun. Process-Tracing Methods: Foundations and Guidelines. [S.l.]: The University of Michigan Press, 2012.

BERNARDES, Cristiane Brum. Engajamento público e o uso institucional do Facebook nas assembleias legislativas da Região Sudeste. Revista de Sociologia e Política, Brasília, v. 76, n. 3, 2020. DOI: 10.1590/1678-987320287603. Disponível em: https://doi.org/10.1590/1678-987320287603. Acesso em: 15 maio 2026.

BERSCH, Katherine; LOTTA, Gabriela. Political Control and Bureaucratic Resistance: The Case of Environmental Agencies in Brazil. Latin American Politics and Society, v. 66, n. 1, p. 27–50, fev. 2024.

BEZERRA, Carla De Paiva et al. Entre a Desinstitucionalização e a Resiliência: Participação Institucional no Governo Bolsonaro. Dados, v. 67, n. 4, 2024.

BEZERRA, Carla de Paiva; RODRIGUES, Maira; ROMÃO, Wagner de Melo. Conselhos de Políticas Públicas no governo Bolsonaro: impactos do Decreto 9.759/2019 sobre a participação da sociedade civil. In: Participação e ativismos: entre retrocessos e resistências. Porto Alegre: Zouk, 2022.

BEZERRA, Carla de Paiva. Ideologia e governabilidade: as políticas participativas nos governos do PT. Tese (Doutorado em Ciência Política)—São Paulo: Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2020.

BOLOGNESI, Bruno. Métodos comparativos na ciência política. Curitiba: Intersaberes, 2018.

BRASIL. Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 11 abr. 2019a.

BRASIL. Decreto nº 10.139, de 28 de novembro de 2019. Dispõe sobre a revisão e a consolidação dos atos normativos inferiores a decreto. Diário Oficial da União: Seção 1, p. 32, 29 nov. 2019b.

BRASIL. Ministério da Saúde. Ministério da Saúde declara fim da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional pela Covid-19. Brasília, DF, 22 abr. 2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. Regimento interno da 13ª Conferência Nacional de Assistência Social. Brasília, DF: CNAS, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/participamaisbrasil/consulta-publica-do-regimento-interno-da-13-conferencia-nacional-de-assistencia-social. Acesso em: 10 mar. 2026.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução CNAS nº 157, de 22 de maio de 2024a. Aprova o Regimento Interno do Conselho Nacional de Assistência Social. Brasília, DF: CNAS, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/participamaisbrasil/resolucao-cnas-157-de-22-de-maio-de-2024. Acesso em: 10 mar. 2026.

BRASIL. Presidência da República. Decreto n.° 9.759/2019 de 11 de Abril de 2019. 2019. CADE (Conselho Administrativo de Defesa Econômica). Guia para a elaboração de atos normativos e comunicação oficial. Brasília: CADE, 2022.

CABYOVA, Ludmila; MATUSOVA, Jana Galera; KUBOVICS, Michal. The use of social networks Facebook and Instagram in the digital communication strategy of educational institutions. Journal of Infrastructure, Policy and Development, v. 8, n. 10, article 5633, 2024.

CONGEMAS. Conferência Nacional de Assistência Social. Brasília, DF, 2019.

CAPANO, Giliberto; WOO, Jun Jie. Designing policy robustness: outputs and processes. Policy and Society, v. 37, n. 4, p. 422–440, 2 out. 2018.

CAPANO, Giliberto; WOO, Jun Jie. Resilience and robustness in policy design: a critical appraisal. Policy Sciences, v. 50, n. 3, p. 399–426, set. 2017.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt; BRASIL, Felipe Gonçalves. Análise de políticas públicas: uma revisão da literatura sobre o papel dos subsistemas, comunidades e redes. Novos Estudos - CEBRAP, n. 101, p. 57–76, mar. 2015a.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt; BRASIL, Felipe Gonçalves. Subsistemas, comunidades e redes para a análise da participação no processo de políticas públicas. Revista Brasileira de Políticas Públicas, v. 4, n. 2, 6 mar. 2015b.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt; BRASIL, Felipe Gonçalves. Subsistemas, comunidades e redes: articulando ideias e interesses na formulação de políticas públicas. Revista do Serviço Público, v. 66, n. 3, p. 449–474, 2 set. 2015c.

CARDOSO JR., José Celso; PIRES, Roberto Rocha C. (ORGS.). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011. v. 7

CARSTENSEN, Martin B.; SØRENSEN, Eva; TORFING, Jacob. Ideational robustness in turbulent times. Policy and Society, v. 43, n. 2, p. 111–126, 13 jul. 2024.

CASSIMIRO, Paulo Henrique; LYNCH, Christian. O populismo reacionário: ascensão e legado do bolsonarismo. 1. ed. Fortaleza: Contracorrente, 2022.

CIRINO, Andréia Lopes Cirino; SILVA, Laíza Nília Da; MELO, James Rocha Rodrigues. Compreendendo a Agenda-setting e o Modelo dos Múltiplos Fluxos de John Kingdon. Revista do Instituto de Políticas Públicas de Marília, v. 7, n. 1, p. 119–132, 10 jun. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CNAS). Resolução CNAS nº 12, de 18 de abril de 2019. Dispõe sobre a convocação extraordinária da 12ª Conferência Nacional de Assistência Social. Brasília, DF, 2019a.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CNAS). Resolução CNAS nº 15, de 25 de abril de 2019. Revoga as Resoluções CNAS nº 12, 13 e 14, de 18 de abril de 2019. Brasília, DF, 2019b.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CNAS). Resolução CNAS nº 21, de 15 de julho de 2019. *Brasília*, DF: CNAS, 2019c.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CNAS). Regimento interno da 13ª Conferência Nacional de Assistência Social. Blog CNAS, 2 dez. 2023 (atualizado em 6 dez. 2023). Disponível em: https://www.blogcnas.com/regimento-interno-cnas. Acesso em: 14 ago. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS, (CNDH). Relatório Colegiados e Participação Social: Impactos do Decreto n° 9.759/2019. Brasília: CNDH, 2020.

CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE (CNS). Resolução nº 407, de 12 de setembro de 2008: Regimento Interno. Brasília, DF: CNS, 2008.

CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE (CNS). CNS participa de conferência em defesa do Sistema Único de Assistência Social. Brasília, DF, 2019.

CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE (CNS). PETIÇÃO PÚBLICA: O SUS merece mais em 2021! CNS reivindica manutenção de piso emergencial no valor de R$ 168,7 bilhões. Change.org, 2020.

CORTES, Soraya Vargas. Policy community defensora de direitos e a transformação do Conselho Nacional de Assistência Social. Sociologias, v. 17, n. 38, p. 122–154, abr. 2015.

CÔRTES, Soraya Vargas. As diferentes instituições participativas existentes nos municípios brasileiros. In: PIRES, Roberto Rocha C. (org.). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011. p. 137-149.

DAVOUDI, Simin et al. Resilience: A Bridging Concept or a Dead End? Planning Theory & Practice, v. 13, n. 2, p. 299–333, jun. 2012.

DÉBORA REZENDE DE ALMEIDA et al. Instituições participativas e repertórios de interação: os Conselhos Nacionais de Saúde e Assistência Social no contexto de impeachment. Revista do Serviço Público, v. 71, n. 1, 23 mar. 2020.

Desmonte e Reconfiguração de Políticas Públicas no Brasil (2016-2022). Brasília: IPEA; INCT/PPED, 2023.

FALKENBACH, Michelle; BEKKER, Marleen; GREER, Scott L. Do parties make a difference? A review of partisan effects on health and the welfare state. European Journal of Public Health, v. 30, n. 4, p. 673–682, 1 ago. 2020.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de; LIMA, Luciana Leite (ORGS.). As políticas públicas do governo Bolsonaro: desmonte, resiliência e refundação. Porto Alegre, RS: Jacarta, 2024.

FARIA, Claudia Feres; RIBEIRO, Uriella Coelho. Desenho Institucional: Variáveis Relevantes e Seus Efeitos sobre o Processo Participativo. In: Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Diálogos para o Desenvolvimento. Brasília: IPEA, 2011. v. 7.

FERNANDES, Lenita Maria Dos Santos. Democracia no Brasil e assistência social: estudo sobre o viés democrático vinculado ao Conselho Nacional de Assistência Social. Brazilian Journal of Development, v. 9, n. 1, p. 6086–6100, 31 jan. 2023.

FLEURY, Sonia (ORG.). Cidadania em Perigo: Desdemocratização no Brasil Desmonte das Políticas Sociais. Rio de Janeiro: Edições Livres; Cebes, 2024.

FONTES, Francisco Lucas De Lima et al. Da democracia participativa à desdemocratização no Brasil: instituições de participação em crise. Research, Society and Development, v. 11, n. 5, p. e48911528534, 13 abr. 2022.

FRAGOSO, Suely; RECUERO, Raquel; AMARAL, Adriana. Métodos de pesquisa para internet. Porto Alegre: Sulina, 2011. 239 p. (Coleção Cibercultura).

G1. Brasil decreta emergência sanitária por causa do novo coronavírus. Rio de Janeiro, 4 fev. 2020.

GEORGE, Alexander; BENNETT, Andrew. Process-tracing and historical explanation. In: Case studies and theory development in the social sciences. [S.l.]: MIT Press, 2005.

GOMIDE, Alexandre; LOTTA, Gabriela. Building Resilience, Agility, and Trust: The Neo-Weberian State as a Referential Model for Brazilian Public Administration. Journal of Policy Studies, v. 39, n. 3, p. 45–55, set. 2024.

GREGO, Marica; MAGNANI, Giovanna; DENICOLAI, Stefano. Transform to adapt or resilient by design? How organizations can foster resilience through business model transformation. Journal of Business Research, v. 171, p. 114359, jan. 2024.

GUTIERRES, Kellen Alves. Regulamentação do artigo terceiro da LOAS: estratégias do movimento em defesa da assistência social para fortalecer o CNAS por dentro do Governo. Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais - RPPI, v. 2, n. 1, p. 82–108, 19 jul. 2017.

HOWLETT, Michael. Procedural Policy Tools and the Temporal Dimensions of Policy Design: Resilience, Robustness and the Sequencing of Policy Mixes. International Review of Public Policy, v. 1, n. 1, p. 27–45, 17 jun. 2019.

IBAM. Conferência Democrática da Assistência Social em 2019!. Rio de Janeiro, 2019.

KALTWASSER, Cristóbal Rovira; ZANOTTI, Lisa. The populist radical right beyond Europe. Journal of Language and Politics, v. 22, n. 3, p. 285–305, jun. 2023.
KINGGDON, John W. The Policy Window, and Joining the Streams; Wrapping Things Up. In: Agendas, Alternatives, and Public Policies. 2. ed. Boston: Addison-Wesley Longman, 2003. p. Cap. 8 e 9.

LAVALLE, Adrián Gurza (org.). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011. TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (org.). Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 47–103. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7820

LAVALLE, Adrián Gurza; BARONE, Leonardo Sangali. Conselhos, associações e desigualdade. In: Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos. São Paulo: Editora Unesp, 2015.

LESTON-BANDEIRA, Cristina; SIEFKEN, Sven T. The development of public engagement as a core institutional role for parliaments. The Journal of Legislative Studies, v. 29, n. 3, p. 1–19, 2023.

LIBMAN, Alexander; ANDERS, Lisa H.; BRAUN, Daniela. Crises, Adaptation, and Resilience—Exploring Crises Responses of Regional Organizations from the Perspective of EU Studies and Comparative Regionalism. Politische Vierteljahresschrift, 23 jun. 2025.

LIMA-SILVA, Fernanda et al. O nível de rua na pandemia: a percepção de profissionais da linha de frente da assistência social sobre a implementação de políticas. Revista de Administração Pública, v. 54, n. 5, p. 1458–1471, out. 2020.

LIMA, Karime Pereira Ribeiro. Institucionalização e efetividade: a importância do desenho institucional dos conselhos para as políticas públicas. Dissertação (Mestrado em Ciência Política)—Rio de Janeiro: Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2021.

LOTTA, Gabriela Spanghero et al. A Resiliência das Políticas Públicas no Governo Bolsonaro: uma análise a partir da atuação dos burocratas. In: As políticas públicas do governo Bolsonaro: desmonte, resiliência e refundação. Transformando a Administração Pública. Porto Alegre, RS: Jacarta, 2024.

MACHADO, José Angelo; JERÔNYMO, Mauro Lúcio. The Unified Health System at risk and the sequelae of the Bolsonaro era. In: SÁTYRO, Natália (org.). Social Policies in Times of Austerity and Populism: Lessons from Brazil. 1. ed. New York: Routledge, 2024. cap. 8.

MARTELLI, Carla Giani; ALMEIDA, Carla; COELHO, Rony. Mudanças recentes nos papeis das Instituições Participativas nas Políticas Públicas. In: Participação e ativismos: entre retrocessos e resistências. Porto Alegre: Zouk, 2022.

MARTELLI, Carla Giani; TONELLA, Celene; COELHO, Rony. Estrutura Institucional e Arquitetura Participativa em setores de políticas públicas. Política & Sociedade, v. 20, n. 48, p. 257–299, 31 dez. 2021.

MELLO, Janine. Condicionantes Institucionais do Desmonte e da Resiliência de Políticas Públicas no Brasil. In: Desmonte e Reconfiguração de Políticas Públicas no Brasil (2016-2022). Brasília: IPEA; INCT/PPED, 2023.

MILL, John Stuart. A system of logic, ratiocinative and inductive: being a connected view of the principles of evidence and the methods of scientific investigation. London: John W. Parker, 1843.

MORAN, Michael; REIN, Martin; GOODIN, Robert E. (ORG.). The Oxford handbook of public policy. Oxford ; New York: Oxford University Press, 2006.

MOSTAFA, Joana. Non-contributive cash transfers: Borderline social protection. In: SÁTYRO, Natália (org.). Social Policies in Times of Austerity and Populism: Lessons from Brazil. 1. ed. New York: Routledge, 2024. cap. 10.

NEUENDORF, Kimberly A.; KUMAR, Anup. Content Analysis. In: MAZZOLENI, Gianpietro (Org.). The International Encyclopedia of Political Communication. 1. ed. [s.l.]: Wiley, 2016, p. 1–10.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. A extinção de conselhos e fóruns participativos pelo Decreto n. 9.759/19: enfraquecimento da democracia participativa e desdemocratização da Administração federal. v. 7, n. 2, 2020.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE (OPAS). OMS declara fim da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional referente à COVID-19. 5 maio 2023.

PAIVA, Ariane Rego De; LOBATO, Lenaura De Vasconcelos Costa. Formulação da lei do sistema único de assistência social e a legitimação da política de assistência social. Ciência & Saúde Coletiva, v. 24, n. 3, p. 1065–1073, mar. 2019. Participação e saúde no Brasil. [S.l.]: Fiocruz Editora, 2012.

PERISSINOTTO, R. Comparação histórica e process tracing. In: Política comparada: teoria e método. Renato Perissinotto et al. Rio de Janeiro: Eduerj. (Capítulo 5). 2022.

PIERSON, Paul. Politics in time: history, institutions, and social analysis. Princeton, NJ: Princeton Univ. Press, 2011.

RAHIMIAN, M. Amin; COLARESI, Michael P. Democratic resilience and sociotechnical shocks. Computational and Mathematical Organization Theory, 30 jan. 2025.

RHODES, Roderick Arthur William. Policy Network Analysis. In: The Oxford handbook of public policy. The Oxford handbooks of political science. Oxford ; New York: Oxford University Press, 2006. p. 425–447.

SANTOS, Pollyanna dos. POLÍTICA NACIONAL DE ATENÇÃO À SAÚDE DOS POVOS INDÍGENAS: desmantelamento e resistência. Belo Horizonte: Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais, 2024.

SÁTYRO, Natália. Dicas sobre como escrever projetos de pesquisa. Conexão Política, Teresina, v. 11, n. 1, p. 15-192, jan./jun. 2022.

SÁTYRO, Natália (org.). Social Policies in Times of Austerity and Populism: Lessons from Brazil. 1. ed. New York: Routledge, 2024.

SILVA, Eduardo Moreira Da et al. Repertórios de interação e instituições participativas: o subsistema estadual e nacional de Direitos Humanos. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 38, n. 112, p. e3811201, 2023.

SILVA, Eduardo Moreira Da; RIBEIRO, Antonio Carlos Andrade. Sistemas deliberativos em perspectiva meso: o subsistema dos conselhos nacionais de políticas públicas e seus conectores. Revista de Sociologia e Política, v. 29, n. 77, p. e007, 2021.

STAUFFER, Bettina; SAGER, Fritz; KUENZLER, Johanna. Public agency resilience in times of democratic backsliding: Structure, collaboration and professional standards. Governance, v. 37, n. S1, p. 21–40, out. 2024.

TARROW, Sidney. Power in movement: social movements and contentious politics. 3. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

TATAGIBA, Luciana et al. (ORG.) Participação e ativismos: entre retrocessos e resistências. 1. ed. Porto Alegre, RS: Editora Zouk, 2022.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (org.). Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 47–103.

TEMOTEO-DA-SILVA, Berenice; LIMA, Isabel Maria Sampaio Oliveira. Análise política da atuação do Conselho Nacional de Saúde na construção da política de saúde no Brasil no período de 2014-2017. Interface - Comunicação, Saúde, Educação, v. 26, p. e210582, 2022.

TILLY, Charles. Social movements, 1768–2004. Boulder: Paradigm Publishers, 2004.

TILLY, Charles; TARROW, Sidney. Contentious Politics. Oxford: Oxford University Press, 2007.

VAN DER STEEN, Martijn; VAN TWIST, Mark. Strategies for robustness: Five perspectives on how policy design is done. Policy and Society, v. 37, n. 4, p. 491–513, 2 out. 2018.

7. Anexo 1 – Matriz de estrutura das categorias da análise de conteúdo

Quadro 8 - Matriz para as categorias: Conteúdo principal, Código e Subcódigo

Conteúdo principal	Código	Subcódigo
Alimentação e nutrição	Segurança alimentar	Doação de excedentes de alimentos
	Regulação sanitária	Alimentação infantil
	Agrotóxicos	Política Nacional de Redução de Agrotóxicos; PL 6.299/2002 (Pacote do Veneno); Tributação sobre agrotóxicos
	Alimentação escolar	Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); Regulação
Conferências Nacionais	12ª Conferência Nacional de Assistência Social	NA
	Conferências extraordinárias	
	Conferências subnacionais	
	13ª Conferência Nacional de Assistência Social	
	5ª Conferência Nacional de Saúde Mental	
	16ª Conferência Nacional de Saúde	
	6ª Conferência Nacional de Saúde Indígena	
	17ª Conferência Nacional de Saúde	
	4ª Conferência Nacional de Saúde do Trabalhador e da Trabalhadora	
Covid-19	Vacinação	Desinformação sobre a vacinação; Ampliação Plano Nacional de Vacinação; Grupos prioritários (crianças e adolescentes)
	Proteção aos trabalhadores	
	Gestão da pandemia	Medidas sanitárias; Fortalecimento da atenção básica; Recomendações para Conselhos de Saúde/Assistência Social
	Fomento à pesquisa	
	Acesso ao tratamento	Diretrizes Brasileiras para Tratamento; Mobilização;
Criança e adolescente	Trabalho infantil	PEC 18/2011
Democracia	Apoio à equipe de transição do Governo Federal (2022)	NA
	8 de janeiro	
Gestão	Normas de funcionamento	Calendário de reuniões; Mesa diretora; Normas reguladoras; Prorrogação de mandatos; Fiscalização interna (CNS)
	Gestão da pandemia	Funcionamento dos Conselhos Nacionais
	Alteração no Regimento Interno	NA
	Conselhos de Saúde	Conselhos Locais de Saúde nas UBS
	Conselhos de Assistência Social	Participação; PROCAD-SUAS; Prêmio CNAS
	Eleição	Composição mandato; Representação da Sociedade Civil; Regras eleitorais
	Subcolegiados	

Orçamento	Alocação de recursos	Política Nacional de Práticas Integrativas e Complementares; Política Nacional de Educação Popular em Saúde; Política Nacional de Alimentação e Nutrição; Programação Anual de Saúde; Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO);
	Execução orçamentária	Gestão da pandemia; Complexo Econômico e Industrial da Saúde (CEIS); Produção de medicamentos; Implementação de ações e serviços públicos de saúde; Medidas corretivas
	Impedir redução orçamentária	PL 18/2022; Redução do ICMS; Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS)
	Lei Complementar nº 173/2020	NA
	PEC nº 13	
	Programação Anual de Saúde	
	Proposta Orçamentária para a Assistência Social	Subfinanciamento
	Recomposição orçamentária	Programa Farmácia Popular do Brasil; Lei orçamentária anual (LOA); PEC da Transição (PEC 32/2022)
	Recomposição orçamentária	NA
	Recomposição orçamentária	
	Relatório Anual de Gestão	Disponibilidade de informações
	Relatório da Execução Orçamentária e Financeira do FNAS	1º trimestre; 2º trimestre; 3º trimestre; Final
	Revisão da programação orçamentária para 2023	NA
	Subfinanciamento	Lei orçamentária anual (LOA); EC 95/2016 (Novo Regime fiscal); Piso constitucional federal do SUS; Política Nacional de Alimentação Escolar; Pandemia da Covid-19; Pesquisas sobre doenças raras ou negligenciadas; Saúde indígena
Política Nacional de Assistência Social	Desastres naturais	Recomendações para o SUAS
	Empréstimo consignado (Lei 14.431/2022)	Critérios de elegibilidade
	Programa Auxílio Brasil (PAB)	Critérios de elegibilidade
	Benefício de Prestação Continuada (BPC)	Critérios de elegibilidade
	Programa Bolsa Família (PBF)	Critérios de elegibilidade
	Entidades e Organizações de Assistência Social/OSC no SUAS	Normas de funcionamento
	Normas de funcionamento	Relação com o Sistema de Justiça e outros órgãos
	Novo Programa de Aceleração do Crescimento (Novo PAC)	Recomendação para inserção de investimentos
	Pessoa com deficiência	Ações inclusivas
	Pessoa em situação de rua	Política Nacional para a População em Situação de Rua
	População LGBTQIAPN+	Fortalecimento do atendimento socioassistencial
	PPA participativo 2024-2027	Defesa e reconstrução do SUAS
	Programa Acessuas Trabalho	Critérios de financiamento; Aprimoração do programa; Prorrogação do programa
	Programa Primeira Infância	Critérios de elegibilidade; Critérios de financiamento; Aprimoração do programa
	Saúde/assistência indígena	Inclusão na rede socioassistencial; Critérios de elegibilidade

	Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências	Critérios de financiamento
	Cadastro único SUAS	Programa de Fortalecimento Emergencial do Atendimento do Cadastro Único no Sistema Único da Assistência Social (PROCAD – SUAS)
Política Nacional de Saúde	Ensino e pesquisa	Ensino técnico; Programa Saúde com Agente; Agentes Comunitários de Saúde (ACS); Agentes de Combate às Endemias (ACE); Ensino Superior; Tipificação de pesquisa, protocolos éticos;
	Novo Programa de Aceleração do Crescimento (Novo PAC)	Diretrizes para Conselhos de Saúde; Controle social
	Pessoa com deficiência	Índice de Funcionalidade Brasileiro Modificado (IFBr-M); Critérios de elegibilidade; Ações inclusivas
	Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab)	NA
	Plano Nacional de Saúde (PNS) 2020-2023	Revisão
	Política Nacional de Atenção Básica (PNAB)	Critérios de repasse para custeio; Participação; Programa Previne Brasil; Programa Mais Médicos
	Política Nacional de Atenção Especializada em Saúde (PNAES)	NA
	Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas com Albinismo	
	Política Nacional de Cuidados Paliativos (PNCP)	
	Política Nacional de Informação e Informática em Saúde (PNIIS)	
	Política Nacional de Saúde Bucal	Ampliação do financiamento, tecnologias, atendimento e monitoramento
	População em situação de rua	Assistência; Negligência do atendimento
	Saúde suplementar	Regulação da saúde suplementar; Participação social; Tratamento oncológico
	Trabalho	Servidores públicos; Residentes em saúde; Vacinação dos profissionais; Pagamento regular; Lista de Doenças Relacionadas ao Trabalho (LDRT); Piso Salarial Nacional da Enfermagem
Privatização, mudança institucional e desmontes	Assistência farmacêutica e tecnologias em saúde	Fundação para o Remédio Popular (FURP); Política Nacional de Assistência Farmacêutica; Fundação Ezequiel Dias (Funed); Programa Farmácia Popular do Brasil; Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI); Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI); Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia (Hemobrás)
	Desmonte de instituição participativa	CNDI/retirada da OAB; CNDH; 14ª Conferência Estadual de Saúde do Estado do Pará; Decreto Federal n° 9.759/2019; CONANDA (Decreto nº 10.003/2019); CT-SIOPS; CONAMA; 1ª Conferência Nacional Livre de Saúde Quilombola
	Ensino e pesquisa	Ensino superior; EC 206/2019;
	Política Nacional de Atenção Básica (PNAB)	Terceirização dos serviços; Política Nacional de Práticas Integrativas e Complementares em Saúde
	Unidades administrativas	PL 529/2020
Saúde da mulher	Saúde sexual e reprodutiva	Mortalidade materna; Interrupção da gravidez; Dignidade Menstrual; Estatuto do Nascituro

Saúde indígena	Alimentação e nutrição	Priorização da agricultura familiar e produção indígena; Marco Temporal
	Monitoramento da assistência nas Terra Indígena Yanomami	Trabalhadores de saúde; Alimentação e nutrição; Segurança
	Participação	Grupo de Trabalho do Ministério da Saúde (MS)
	Saneamento básico	NA
Segurança pública	Violência contra a mulher	NA
	Povos indígenas	Povo Yanomami
	Violência policial	NA
	População negra	

Fonte: elaboração própria.

Quadro 9 - Matriz para as categorias: Destinatário amplo e Destinatário

Destinatário amplo	Destinatário
Conselhos de Assistência Social	NA
Conselhos de Saúde	
Conselhos Nacionais	Conselho Nacional dos Direitos Humanos (CNDH)
Executivo estadual	Governo do Estado de São Paulo
	Governo do Estado de Alagoas
	Polícia Civil RJ
	Governador João Dória
Legislativo estadual	Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais (ALMG)
	Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP)
Executivo federal	Ministério da Saúde (MS)
	Ministério da Economia (ME)
	Ministério da Agricultura
	Ministério da Educação (MEC)
	Ministério do Meio Ambiente (MMA)
	Ministério da Fazenda (MF)
	Ministério dos Povos Indígenas (MPI)
	Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS)
	Ministério da Defesa (MD)
	Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA)
	Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI)
	Casa Civil
	Presidência da República
	Secretaria Especial de Saúde Indígena (SESAI/MS)
	Fundação Nacional dos Povos Indígenas (FUNAI)
	Presidência do Instituto de Pesquisa Aplicada (IPEA)
	Polícia Federal
	Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa)
Legislativo federal	Câmara dos Deputados
	Senado Federal
	Congresso Nacional
	Comissão de Seguridade Social e Família

Supremo Tribunal Federal (STF)	NA
Tribunal de Contas da União (TCU)	
Ministério Público (MP)	
Defensoria Pública	
Sociedade civil	População amazonense
	Ordem dos Advogados do Brasil (OAB)
	Associação Brasileira de Enfermagem (ABEn)
	Organização Nacional de Cegos do Brasil
	Organizações da Sociedade Civil (OSC)
Gestores da Assistência Social e Trabalhadores do SUAS	NA
Trabalhadores do SUS	

Fonte: elaboração própria.