

36º Encontro Anual da ANPOCS

GT04 – Controles democráticos e legitimidade

**Perfil da produção acadêmica sobre os Conselhos Gestores de Políticas
Públicas no Brasil**

Carla Cecília Rodrigues Almeida – Universidade Estadual de Maringá

Domitila Costa Cayres – Universidade Federal de Santa Catarina

Introdução¹

Pode-se apontar, seguramente, dois importantes saldos produzidos pela bibliografia brasileira que se dedicou à pesquisa dos arranjos participativos criados após a Constituição de 1988 no Brasil para a deliberação de políticas públicas. O primeiro deles refere-se à magnitude e à riqueza de dados empíricos que disponibilizou sobre a composição, o *modus operandi* e os fatores que condicionam sua capacidade de cumprir, sob variadas condições, o objetivo mais evocado para explicar sua aparição no arcabouço institucional resultante da transição de regime no país: a democratização dos centros decisórios. O segundo saldo legado por essa produção é compreensível se levarmos em conta que foi exatamente o conjunto de problemas relacionados ao cumprimento de tal objetivo que forneceu o enquadramento privilegiado para abordar os arranjos participativos como objeto de investigação. Ele diz respeito à reconhecida participação dessa produção na renovação do debate teórico sobre a democracia².

Ainda que marcada por divergências com graus e dimensões variadas, essa produção nutriu-se, em comum, da conexão do debate produzido sobre *os novos movimentos sociais* com o debate teórico então em curso sobre os modelos alternativos de democracia³, contribuindo efetivamente para projetar a categoria *sociedade civil* no centro das formulações teóricas sobre as possibilidades das democracias contemporâneas. Nesse campo de debate, o foco das atenções se deslocava das regras que organizam a competição pelo voto, das instituições políticas tradicionais e seus agentes específicos, e recaía nas modalidades de participação da sociedade civil e dos seus impactos na revitalização da esfera pública e na criação de novas instituições que teriam potencial para conferir maior legitimidade, justiça e eficácia às decisões políticas.

Importante notar que uma fonte de divergências que marcou esse debate recaiu na própria forma como nele a categoria sociedade civil foi incorporada. Para alguns autores,

¹ Esse trabalho foi elaborado no quadro da pesquisa *Diagnóstico e análise da produção acadêmica sobre Conselhos Gestores de Políticas Públicas no Brasil*, que conta com o apoio do CNPq.

² A bibliografia que expressa esses dois legados é vasta. A título de exemplos, destacamos algumas coletâneas que se tornaram referências nesse debate até mais ou menos meados dos anos 2000, quando algumas obras de balanços sobre essas experiências começaram a surgir: Dagnino, 2002; Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006; Avritzer, 2004; Coelho e Nobre, 2004; Fuks, Perissinoto e Souza, 2004; Santos Jr., Ribeiro e Azevedo, 2004.

³ Trata-se dos modelos de democracia surgidos no pós 1970 que apostaram, em comum, no ideário participativo, como o *modelo de democracia participativa*, baseado nas obras de Carole Pateman, 1992 [1970] e C. B. Macpherson, 1978 [1977], e o *deliberativo*, erigido, sobretudo, a partir das obras de Jürgen Habermas, 1984 [1962] e 1997 [1992].

ela se prestou a uma compreensão muitas vezes estilizada, orientada por um viés dicotômico e maniqueísta de suas relações com as instituições políticas⁴.

Foi exatamente o acúmulo de conhecimento fornecido pelos estudos empíricos que apontou, entre outros, para os limites dessas abordagens, especialmente para o descompasso verificado entre as prescrições teórico-normativas e as dinâmicas empíricas examinadas. A necessidade de um enquadramento analítico que permitisse, ao mesmo tempo, suprir as lacunas teóricas presentes na literatura e conferir inteligibilidade aos processos em curso caracterizou, assim, uma segunda geração de estudos. Nos últimos anos, a própria magnitude alcançada pelos arranjos participativos na morfologia institucional do país vai abrindo também espaço para inflexões importantes no debate, conformando uma terceira geração de estudos que tem transformado parte das questões levantadas na segunda geração em problemas analíticos específicos, o que resulta numa verticalização do conhecimento (Gurza Lavalle, 2011a).

Assim, não se trata mais de reconhecer e apreender os conselhos como experiências participativas, mas sim como parte de um *sistema participativo* (Sá e Silva, Lopes e Pires, 2010) em que o grau de normatização, formalização e rotinização que alcançaram permite apreendê-los como *instituições*. Nesse contexto, como notam *Pires et al.* (2011), o reconhecimento da necessidade de explicar *se* e *sob* que condições os processos participativos melhoram o funcionamento dos governos vem forçando um maior diálogo entre o campo de debate sobre participação e o campo prático-teórico de avaliação de políticas públicas.

O trabalho que aqui apresentamos integra um esforço mais amplo de investigação, ainda em andamento, que tem a intenção de alimentar aquela aproximação e com ela contribuir. Para tanto, seu objetivo é produzir um diagnóstico mais preciso das tendências que estão seguindo, em particular, os estudos mais recentes sobre os Conselhos Gestores de Políticas de Públicas de modo a avaliar as potencialidades que oferecem para a compreensão das instituições políticas no Brasil. Elegemos esse foco porque, na diversidade de espaços de interface Estado/sociedade civil construídos no Brasil nas últimas décadas, os conselhos possuem um maior grau de formalização e institucionalização no interior das políticas públicas.

⁴ Ver, entre outros: Dagnino, 2002; Gurza Lavalle, 2003; Houtzager, Gurza Lavalle e Acharya, 2004; Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006; Silva, 2006.

O texto que segue apresenta os resultados preliminares dessa pesquisa e contempla os seguintes aspectos: a) o perfil da produção acadêmica sobre os conselhos quanto a sua origem institucional, formato e ano de produção; b) o perfil dessa produção quanto às esferas federativas e áreas de políticas abordadas; c) o repertório conceitual dos artigos publicados sobre o tema.

Ainda que a análise precise de mais refinamento, o primeiro esforço de organização e descrição dos dados que ora apresentamos já nos permitem apontar lacunas, regularidades e tendências importantes na trajetória dessa produção.

Notas sobre os procedimentos de pesquisa

O universo da pesquisa é constituído por dissertações de mestrado, teses de doutorado e artigos produzidos sobre os conselhos gestores no período que compreende os anos 2000 até 2011. Entretanto, para esse texto, ainda não dispomos dos dados integrais das dissertações e teses. Assim, aqui serão considerados os dados dos artigos publicados entre 2000-2011 e dissertações e teses elaboradas entre 2005 a 2011.

Todos os dados foram coletados em bancos disponíveis *online*. As dissertações e teses foram coletadas nos bancos de teses e dissertações da CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior) e o do IBICT (Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia)⁵ e, os artigos, na base do *SCIELO Br*. Para todos os tipos de produção, adotamos como procedimento de busca a inserção das palavras conselho/conselhos nos links disponíveis para esse fim. Diante da lista resultante dessa primeira busca, um segundo filtro foi adotado de modo a selecionar apenas produções que tratavam dos conselhos gestores de políticas públicas: para ser inserida no nosso universo, a produção deveria fazer menção à palavra conselho/conselhos no título, nas palavras-chaves ou nos resumos.

É importante reconhecer que esse procedimento excluiu da amostra trabalhos, que embora estejam incluídos no debate mais amplo sobre as instituições participativas, não fizeram menção específica aos conselhos gestores como referência de análise. Se por um lado temos que levar em conta as implicações dessa configuração amostral nas nossas conclusões, inclusive seus custos, por outro lado, uma amostra coesa e bem delimitada em torno da temática específica dos conselhos gestores de políticas públicas nos oferece

⁵ Houve um controle das repetições de teses e dissertações na consulta a esses dois bancos.

uma lente particular para avaliar a produção brasileira a respeito das instituições participativas.

Perfil da produção sobre conselhos gestores no Brasil

Considerando as notas anteriores, a amostra desse trabalho ficou assim constituída:

Tabela 1 – Distribuição dos trabalhos analisados por tipo de produção e período

Tipo de produção	Período coberto	Frequência
Dissertações	2005-2011	260
Teses	2005-2011	62
Artigos	2000-2011	74
Total		396

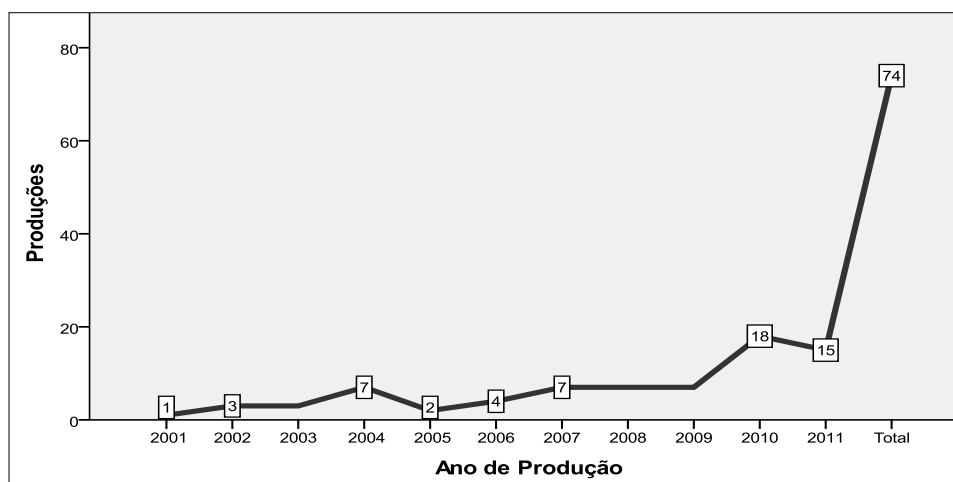
Fonte: Pesquisa Diagnóstico e análise da produção acadêmica sobre Conselhos Gestores

Para melhor levar em conta as especificidades que constituem cada tipo de produção e porque seus intervalos de período de coleta de dados são distintos, trataremos em separado os artigos das dissertações e teses.

1. Artigos

O gráfico abaixo mostra que ao longo do período considerado houve um aumento na quantidade de artigos publicados sobre conselhos gestores. Dos 74 artigos, 60 deles foram publicados entre 2005-2011, ou seja, mais de 80%.

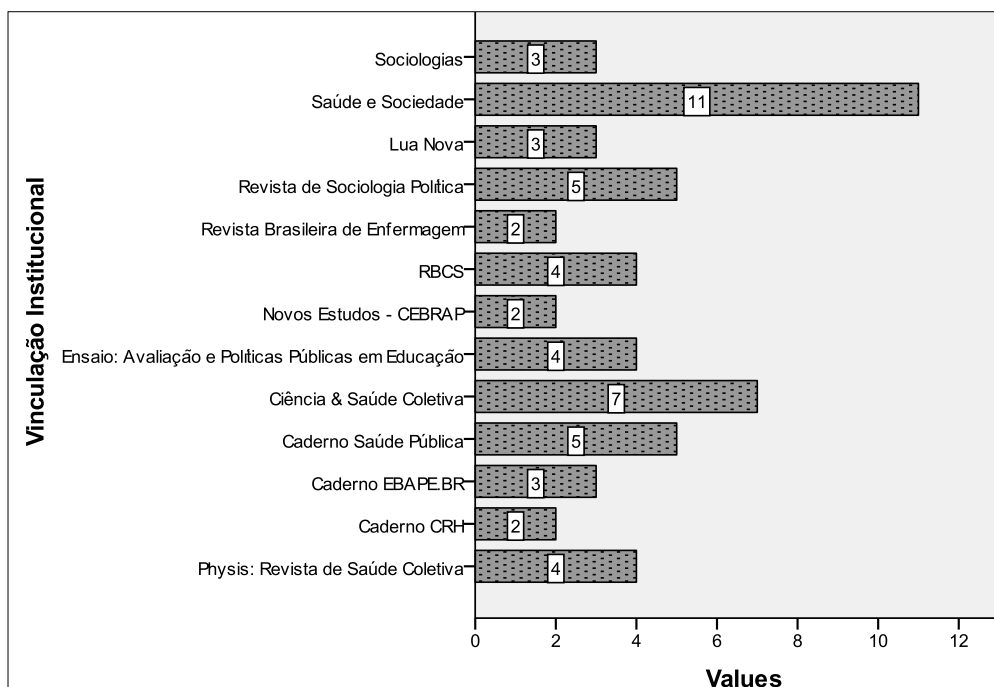
Gráfico 1 – Produção Anual de Artigos (2000-2011)



Fonte: Pesquisa Diagnóstico e análise da produção acadêmica sobre Conselhos Gestores

Poderíamos considerar que no avançar dos anos 2000 houve um aumento de periódicos disponibilizados *online* na base do *SCIELO* e não necessariamente um aumento do interesse dos periódicos em publicar trabalhos sobre conselhos gestores. Não obstante a pertinência dessa hipótese, é importante levar em conta que dentre os 13 periódicos com mais de uma publicação no período sobre o assunto, e que concentram 55 dos 74 artigos coletados, apenas 3 deles não tem 100% das suas edições *online* no período em questão. Em outras palavras, boa parte dos periódicos que parece ser mais receptivo ao tema dos conselhos gestores tem edições *online* disponíveis para todo o período que nos interessa. Isso nos permite sugerir que ao longo dos anos 2000, e particularmente após 2005, houve realmente um crescimento das publicações sobre o tema, o que significa a crescente legitimidade que veio adquirindo, como objeto de investigação, por parte dos meios de divulgação científica. As colunas abaixo apresentam os periódicos que tiveram mais de um artigo publicado sobre conselhos. Como já mencionamos, dos 74 artigos coletados, 55 estão representados abaixo:

Gráfico 2 – Vinculação institucional dos artigos



Fonte: Pesquisa Diagnóstico e análise da produção acadêmica sobre Conselhos Gestores

Esses dados revelam a concentração da publicação sobre conselhos em periódicos de duas áreas do conhecimento: saúde e ciências sociais. As duas juntas somam 48 dos

55 artigos retratados acima. Os periódicos da saúde concentram 30 desses artigos, os das ciências sociais, 18.

Sobre a predominância dos periódicos da saúde, Vianna *et al.* (2009, p. 220), em um dos artigos que inclusive integra nossa amostra, já haviam notado *a pujante literatura na área de saúde coletiva* produzida para avaliar o cumprimento da exigência instituída pelo Sistema Único de Saúde *de dar voz à chamada sociedade civil* nos conselhos gestores da área. São compreensíveis, assim, os dados encontrados para os periódicos dessa área.

Por outro lado, ainda que os periódicos das ciências sociais tenham se destacado no nosso universo, é digno de nota a predominância da saúde sobre eles⁶. A respeito desse dado, temos de lembrar que os trabalhos sobre as novas instâncias participação, a exemplo dos conselhos, demoraram a gozar de legitimidade no campo disciplinar das ciências sociais brasileiras. Até meados dos anos 2000, especialistas reconhecidos nesse campo consideravam que os estudos sobre o tema eram *específicos*, não continham uma *perspectiva* propriamente *acadêmica* e seriam motivados *por interesses particulares*⁷. O tema parece ter adquirido maior receptividade nos periódicos das ciências sociais quando os estudos começaram a se deslocar de experiências concretas, centrando suas análises nas implicações teóricas que elas continham.

É fundamental registrar, entretanto, que a verticalização do conhecimento nos estudos sobre as instituições participativas deve muito à bibliografia da primeira geração, que compreende a década de 1990. Se hoje é possível apontar alguns equívocos nos pressupostos que alimentaram aqueles estudos, vantagem que a perspectiva histórica proporciona, como conjunto eles disponibilizaram o patamar de conhecimento que tornou possível o amadurecimento observado atualmente na bibliografia.

Sobre as políticas públicas abordadas nos estudos, não causa surpresa saber que 55% deles focaram suas investigações na saúde, dado que os periódicos dessa área predominaram na nossa amostra. De todo o modo, o interesse nos conselhos dessa área se deve também ao fato de que nela a *tríade* conselhos/ fundos/conferências encontra-se

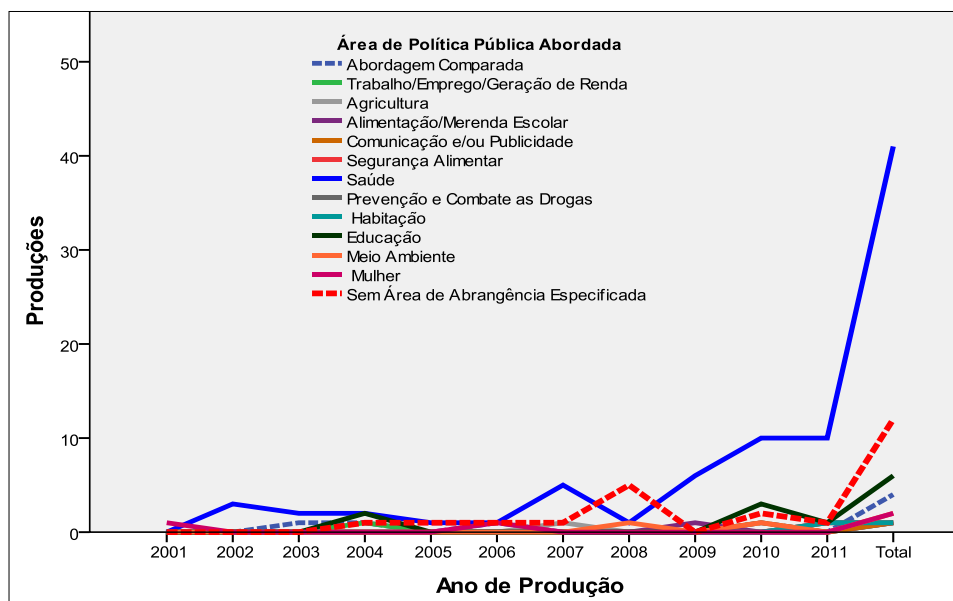
⁶ Dos três periódicos que publicaram mais de um artigo sobre conselhos gestores e cujas edições do período considerado não estão integralmente disponibilizadas *online*, dois deles são da área das ciências sociais. São eles Novos Estudos Cebap, que disponibiliza edições para o intervalo 2005-2012 e Caderno CRH, que disponibiliza para o intervalo 2007-2012. Ainda que essa consideração possa amparar a hipótese de que a diferença entre as duas áreas diminuiria se contássemos com as edições integrais dessas duas revistas, é digno de nota o interesse dos periódicos da saúde pela temática dos conselhos.

⁷ Cf. a avaliação de Souza (2003).

mais institucionalizada. O trabalho de Souza, Teixeira e Lima (2012) sobre conselhos nacionais indicou que a saúde se destaca em outras dimensões. Por exemplo, essa é uma das áreas onde as regras de governança mais favorecem uma distribuição interna do poder e onde os critérios de representação mais abrigam uma configuração plural. Assim, podemos considerar que os estudos sobre os conselhos têm se concentrado nas áreas onde esse “modelo de participação” tem sido “mais bem sucedido”. Esse êxito ajuda a entender o próprio interesse dos pesquisadores da saúde no assunto.

Quisemos saber, entretanto, se houve variações ao longo do período no que diz respeito às áreas abordadas pelos estudos. O gráfico abaixo aponta para uma diversificação de políticas públicas abordadas, o que reflete o próprio movimento observado ao longo dos anos 2000 de expansão dos conselhos pelo sistema institucional brasileiro. Destacamos também o crescimento de estudos sem área de política especificada, o que pode indicar estudos de natureza mais teórica.

Gráfico 3 – Área de política pública abordada por ano de produção

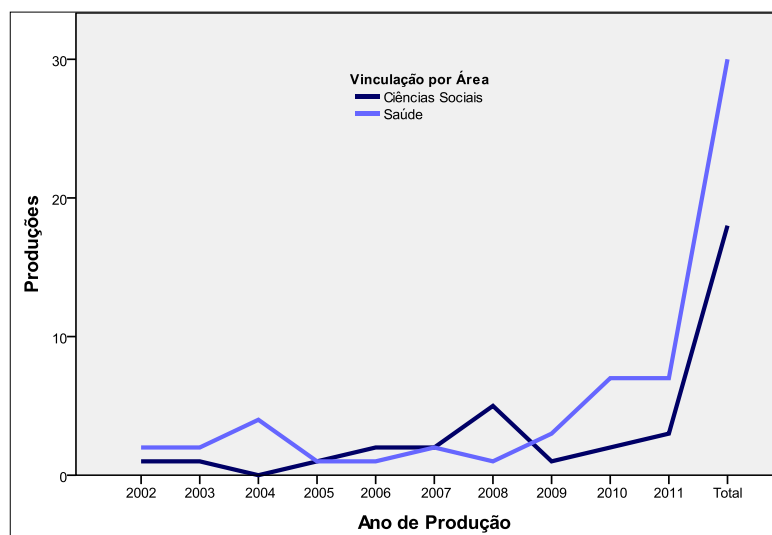


Fonte: Pesquisa Diagnóstico e análise da produção acadêmica sobre Conselhos Gestores

Importante notar que o crescimento de trabalhos sem área especificada atinge seu pico em 2008, ano em que também observamos o maior número de trabalhos publicados em periódicos das ciências sociais, como mostra o gráfico seguinte que compara a publicação dos periódicos das duas áreas que mais concentram as produções. Esses dados

corroboram o que sugerimos acima sobre o perfil mais teórico da publicação de artigos na área de ciências sociais.

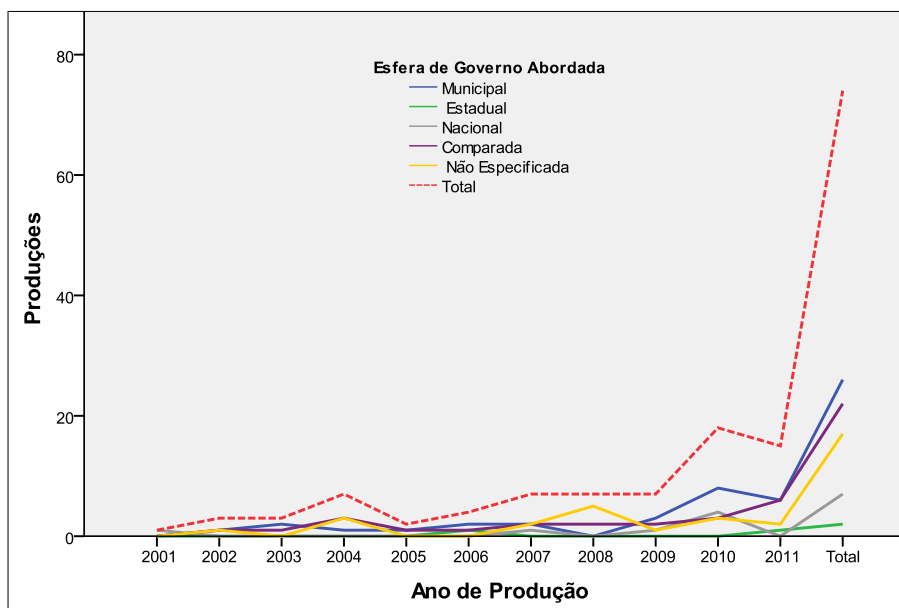
Gráfico 4 - Evolução da publicação em periódicos das ciências sociais e saúde



Fonte: Pesquisa Diagnóstico e análise da produção acadêmica sobre Conselhos Gestores

No que se refere às esferas de governo abordadas, o gráfico 5 revela, para o período, uma predominância da esfera municipal, que agregou 35% dos estudos. Mas é importante chamar a atenção para o contínuo crescimento de abordagens comparativas, que totalizou 29% dos casos, o que pode indicar uma disposição entre os estudiosos do tema para gerar conhecimento de um alcance maior, mais generalizável. Destaque-se também a linha que demonstra a evolução de trabalhos sem área de governo especificada. É importante notar novamente aqui que esse pico corresponde ao ano de maior publicação de artigos nos periódicos da área de ciências sociais.

Gráfico 5 – Esferas de governo abordadas por ano de produção

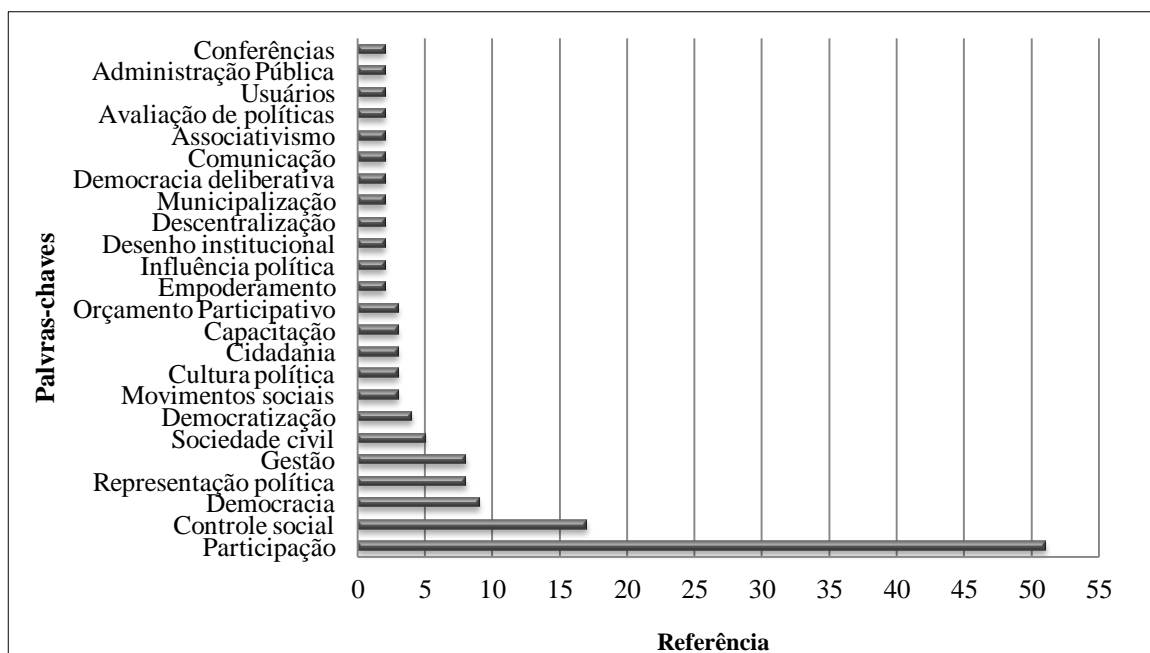


Fonte: Pesquisa Diagnóstico e análise da produção acadêmica sobre Conselhos Gestores

Como base para uma compreensão do repertório conceitual que caracteriza essa produção, apresentamos abaixo um gráfico com a frequência das palavras-chaves presentes nos artigos publicados⁸:

⁸Utilizamos a ajuda do programa NIVO 9 na codificação desses dados qualitativos. O gráfico apresenta apenas as palavras que apareceram mais de uma vez. Foram excluídas da codificação aquelas palavras-chaves estritamente descritivas, como por exemplo, aquelas que se referiam a nomes de cidades e às áreas abordadas nos estudos. Assim, codificamos apenas as palavras-chaves que indicavam conceitos, categorias, enfoques analíticos e filiação teórica. Como será visto mais a frente, em alguns casos, agrupamos determinadas palavras-chaves que indicavam um mesmo enfoque analítico.

Gráfico 6 – Palavras-chaves artigos



Fonte: Pesquisa Diagnóstico e análise da produção acadêmica sobre Conselhos Gestores

Como se nota, **participação** é uma idéia-força nessa produção. Isso não causa surpresa já que o próprio surgimento dos conselhos gestores foi resultado do ideário participativo que marcou o processo de transição política brasileira. Como consequência, os conselhos constituiram focos de atenção acadêmica por parte daqueles que estavam preocupados, sobretudo, com os impactos da participação dos atores sociais na democratização do Estado. Mas, é necessário considerar também que a significativa presença dessa palavra-chave no universo pesquisado explica-se pelos variados e, muitas vezes, simultâneos usos que se presta. Conforme nota Gurza Lavalle,

“participação” é, a um tempo só, categoria nativa da prática política de atores sociais, categoria teórica da teoria democrática com pesos variáveis segundo as vertentes teóricas e os autores, e procedimento institucionalizado com funções delimitadas por leis e disposições regimentais (Gurza Lavalle, 2011b, p. 33).

Para Gurza Lavalle, essa polissemia da palavra participação a torna um *conceito fugidio*. Além disso, para o autor, a participação, com a carga normativa que informou a criação das instituições participativas, seria hoje insuficiente e inadequada para enquadrar os complexos problemas decorrentes da expansão dessas instituições no país.

A despeito disso, é importante registrar que a incorporação de novos conceitos nos estudos sobre conselhos se deu, em alguns casos, pela via da problematização da sua relação com a participação. Nesse sentido, é digno de nota que **representação política** esteja entre as palavras-chaves mais presentes nesses artigos, o que se deve em grande medida às publicações dos periódicos das ciências sociais. A abordagem das instituições participativas a partir do fenômeno/conceito da representação política é uma marca distintiva da produção mais recente e ela não se fez sob o custo do deslocamento da participação. Em outras palavras, quem discute representação, discute também, em alguma medida, a participação. Assim, seja porque continua sendo considerada útil para enquadrar os problemas de investigação referentes aos conselhos, seja porque a proposição de outros enquadramentos exige um “acerto de contas” com a ideia de participação, essa palavra figura como a estrela do repertório conceitual da bibliografia em questão.

A palavra-chave **controle social** aparece de forma significativa nos artigos publicados particularmente nos periódicos da saúde, ao passo que está quase ausente na área de ciências sociais. Essa palavra tem, assim, servido como uma importante moldura conceitual ou como uma importante fonte de problematizações nas investigações das outras áreas do conhecimento sobre conselhos gestores. O mesmo ocorre com a palavra **gestão**, que apareceu geralmente acompanhada por qualificativos como *participativa ou social* ou ainda seguida do nome da área de política abordada.

Considerando as cinco palavras mais presentes nos artigos, nossa amostra permite concluir que a produção sobre conselhos gestores nos anos 2000 ficou bastante marcada na área das ciências sociais pelo trio conceitual: **Participação, Representação e Democracia**. Nas outras áreas, particularmente na saúde, a produção de conhecimento sobre o tema ficou marcada pelo trio **Participação, Controle Social e Gestão** (participativa, social etc). Essa constatação e suas implicações poderão ser melhor exploradas quando incorporarmos na análise os dados dos resumos dos trabalhos, incluindo também as dissertações e teses.

Para se referir aos agentes/organizações sociais que protagonizam as instâncias participativas, o conceito/categoria mais utilizado nesses estudos é **sociedade civil**,

seguida de **movimentos sociais** e, com menor incidência, **associações/associativismo**⁹. Em alguns casos, movimentos sociais e sociedade civil apareceram juntos, o que pode ser explicado pelas continuidades/diálogos existentes entre a bibliográfica produzida em torno desses conceitos.

Dentre as outras instituições participativas mencionadas nos estudos sobre conselhos, apareceram os **Orçamentos Participativos** e as **Conferências**. Observa-se a rarefação de estudos que abordaram outras instituições da rede estatal de políticas públicas na sua relação com os conselhos, o que indica que eles ainda são abordados de maneira apartada no interior do seu ambiente institucional. Isso deixa lacunas importantes no conhecimento sobre o assunto, dado que as demais instâncias constitutivas daquele ambiente influem nas dinâmicas de funcionamento dos conselhos (Almeida e Tatagiba, 2012).

Para a consideração do conjunto das palavras que apareceram nos artigos, apresentamos abaixo um quadro agrupando-as em função dos enfoques e das dimensões analíticas que elas expressam:

Quadro 1. Agrupamento das palavras-chaves por enfoques

Enfoques/dimensões analíticas	Palavras-chaves
Atores sociais presentes nos conselhos / Aspectos políticos sociais	sociedade civil; movimentos sociais; associativismo; usuários
Ação realizada pelos atores nos conselhos	representação política, participação; controle social; gestão
Aspectos político institucionais	desenho institucional; descentralização; municipalização; administração pública
Aspectos político culturais	cultura política
Aspectos que influenciam as dinâmicas de funcionamento dos conselhos	influência política; capacitação; comunicação; avaliação de políticas
Consideração de outras instituições	Orçamento Participativo; Conferências
Resultados esperados dos conselhos/dimensões para avaliação	cidadania; democracia; democratização; empoderamento; democracia deliberativa

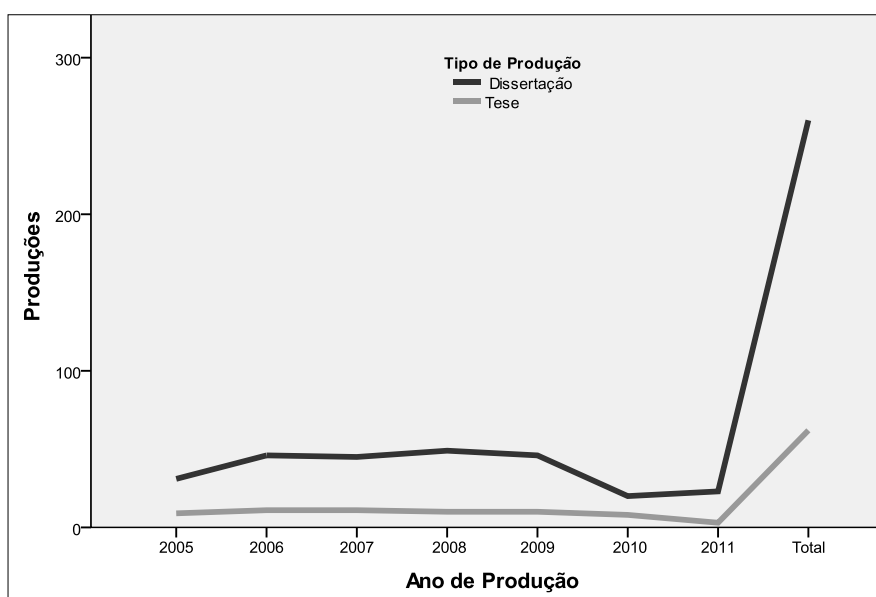
Fonte: Pesquisa Diagnóstico e análise da produção acadêmica sobre Conselhos Gestores

⁹ Agregamos as palavras-chaves que faziam referência a movimentos específicos (como “movimento feminista” e “movimento de moradia”) em “movimentos sociais” de modo a perceber o peso dessa abordagem nos estudos.

2. Dissertações e Teses

Como já mencionado anteriormente, a coleta de dados das dissertações e teses foi realizada nos portais *online* da Capes e IBICT e compreendem o período de 2005 a 2011. Para traçar um perfil geral da produção, o gráfico abaixo apresenta as linhas de desenvolvimento dos estudos por tipo e ano de produção em números absolutos.

Gráfico 7 – Dissertações e teses por ano de produção



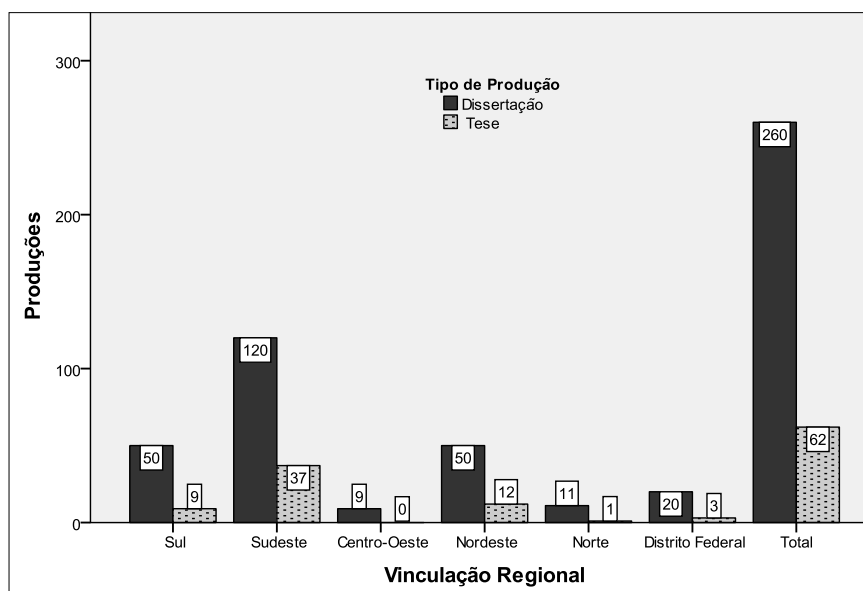
Fonte: Pesquisa Diagnóstico e análise da produção acadêmica sobre Conselhos Gestores

A despeito das diferenças significativas entre o número de dissertações (260 no total) e teses (62 no total) que compõem o universo pesquisado, os dados apontam uma tendência semelhante nos dois tipos de trabalhos que, de um modo geral, registram até 2009 um crescimento no número de dissertações produzidas e certa estabilidade na produção de teses, acompanhados de um decréscimo nos dois casos nos anos 2010 e 2011. Novamente, entendemos que o crescimento desse campo de pesquisa pode ser interpretado com um indicador da visibilidade que a temática foi ganhando no meio acadêmico, reforçando a ideia de que as instituições participativas, sobretudo aqui os conselhos gestores, têm se consolidado enquanto objeto de pesquisa relevante para os pesquisadores brasileiros. Por outro lado, o decréscimo pode, em partes, ser explicado por dois diferentes fatores inter-relacionados: a pluralização de estudos voltados para outras instituições participativas, tais como conferências, audiências públicas e planos

diretores, e o avanço em estudos de caráter mais teórico, que embora se relacionem diretamente com essa temática e sejam beneficiários dos avanços e limites apontados pela agenda de pesquisa sobre os conselhos gestores, não se dedicam propriamente a análise desses espaços voltando a sua atenção para aspectos caros à temática conselhistas como a problematização da relação automática e positiva entre participação, deliberação, políticas públicas e democracia.

Na tentativa de compreender como essa produção está constituída e quais as feições que assume optamos por mapear a origem regional, a vinculação institucional e as áreas de conhecimento que caracterizam as pesquisas sobre a temática.

Gráfico 8 – Dissertações e teses por vinculação regional



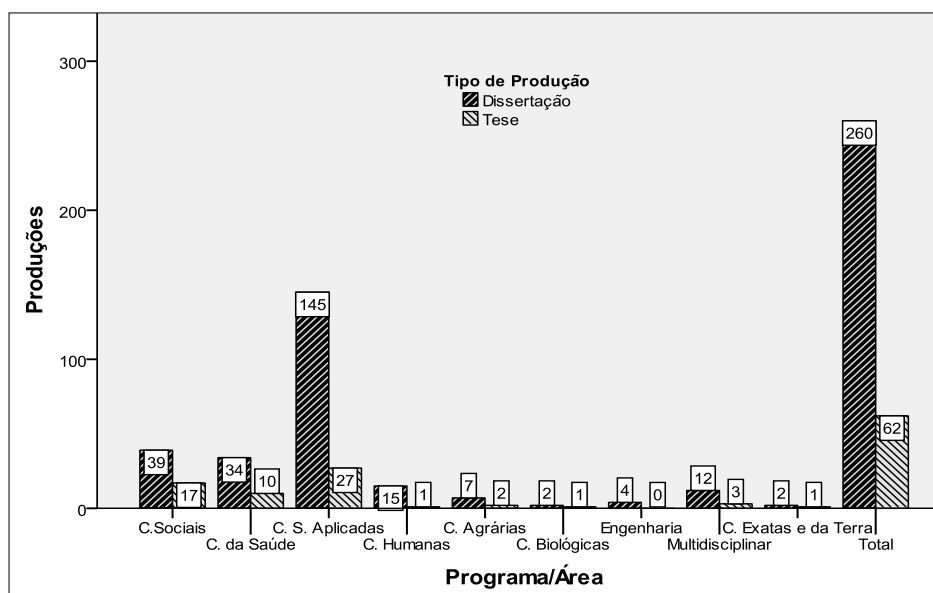
Fonte: Pesquisa Diagnóstico e análise da produção acadêmica sobre Conselhos Gestores

A análise do gráfico 8 evidencia que a produção de trabalhos sobre os conselhos gestores está significativamente concentrada na região sudeste, seguida da região nordeste e região sul. No sudeste, as instituições que se destacam são, sobretudo, a USP (11 dissertações e 10 teses), a PUC/SP (6 dissertações e 7 teses) e a UFMG (8 dissertações e 2 teses). Na região nordeste, o destaque é para UFPE (7 dissertações e 7 teses) e na região sul o predomínio é da UFRGS (9 dissertações e 4 teses). A região centro-oeste apresenta os níveis mais baixos de produção em todo o país, não contando com teses defendidas no período analisado. Vale destacar que, no caso do Distrito Federal, a frequência apresentada nos parece significativa em comparação com as demais

origens regionais uma vez que dos 23 trabalhos mapeados nessa região, 17 dissertações e 3 teses foram defendidas na UnB, sendo os demais números relativos a dissertações vinculadas a Universidade Católica de Brasília. Após a desagregação dos dados ao longo dos anos, percebemos que ainda assim a região sudeste permanece com o maior número de produções em todos os anos analisados, mesmo havendo para o caso das dissertações uma tendência à desconcentração ou pluralização da produção, principalmente a partir dos anos 2008. Portanto, a produção de trabalhos sobre os conselhos gestores parece reproduzir, em alguma medida, as diferentes clivagens regionais e institucionais verificadas no país, estando sob esses aspectos concentrada nas principais regiões e centros urbanos do Brasil.

No que tange as áreas do conhecimento que esses trabalhos estão vinculados (gráfico abaixo), percebemos, em comparação com as informações mapeadas para os artigos, que apesar do quadro de dissertações e teses ser distinto e possuir as suas próprias características, algumas análises permanecem e são válidas para os diferentes tipos de produção.

Gráfico 9 – Dissertações e teses por campo de conhecimento¹⁰



Fonte: Pesquisa Diagnóstico e análise da produção acadêmica sobre Conselhos Gestores

¹⁰ A divisão por área do conhecimento foi realizada de acordo com a classificação utilizada pela Capes para organização do processo de avaliação dos programas de pós-graduação do país. No entanto, considerando os objetivos dessa pesquisa, as áreas de sociologia, sociologia política e ciência política foram consideradas separadamente, recebendo a classificação de ciências sociais.

Destaca-se a significativa concentração de estudos no campo das ciências sociais aplicadas com ênfase para a subárea do serviço social que agrega 52 trabalhos. As áreas das ciências sociais e saúde comparecem na sequência com 56 e 44 trabalhos, respectivamente. Verifica-se, desse modo, que os trabalhos vinculados ao serviço social quase se equiparam ao das ciências sociais e ultrapassam os da saúde, o que por um lado não surpreende se considerarmos que essa área tem um relacionamento profissional bastante próximo às políticas sociais desenvolvidas pelo Estado e praticadas em inúmeros conselhos. Por outro lado, a centralização de estudos nas ciências sociais aplicadas pode ser justificada pelo número de subáreas que a compõe¹¹ e deve ser matizada, especialmente se ponderarmos que optamos por considerar as ciências sociais como um campo de conhecimento separado dos demais¹². No entanto, a penetração substantiva da temática conselhistas em algumas áreas (aqui especialmente o serviço social) em detrimento de outras, sugere pistas sobre a posição, importância e veiculação que esses estudos recebem no interior de cada campo e corrobora o argumento já destacado do tratamento academicamente menos valorizado que os trabalhos sobre conselhos receberam até os anos 2000 no campo das ciências sociais. *Grosso modo*, se assumirmos que a relação entre área de conhecimento e produção de conhecimento é relevante, nossos dados parecem sugerir que o tema conselho gestor ocupa estatutos diferenciados nos campos disciplinares, especialmente entre serviço social e ciências sociais, e ciência política em particular¹³.

Seguindo a mesma tendência observada nos artigos, também no caso das dissertações e das teses os trabalhos estão concentrados majoritariamente na área da saúde, perfazendo um total de quase 30,0% da amostra. Destacam-se também os

¹¹ De acordo com a tipologia da CAPES o campo das ciências sociais aplicadas é constituída pelas seguintes áreas: direito, administração, turismo, economia, arquitetura e urbanismo, desenho industrial, planejamento urbano e regional, demografia, ciência da informação, museologia, comunicação e serviço social.

¹² Na agregação da CAPES as subáreas aqui consideradas como ciências sociais fazem parte da área das ciências humanas.

¹³ Na nossa amostra de dissertações e teses, apenas 14 trabalhos são de programas na área da ciência política. Se a capilaridade de uma determinada área a certa temática puder ser avaliada considerando a sua presença em eventos de projeção realizados no país, podemos dizer que a ciência política é em relação a sociologia menos receptiva à temática das instituições participativas uma vez que o congresso da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP) somente esse ano contou com um grupo específico de discussões voltado ao tema da participação.

trabalhos focados em conselhos do campo educacional e merenda escolar (16,5%), assistencial social (11,2%) e dos direitos (9,3%)¹⁴.

Considerando que os conselhos da saúde, assistência social, educação e criança e adolescente já estavam presentes em cerca de 90,0% dos municípios do Brasil ainda no início dos anos 2000 (Gonh, 2001), são indispensáveis para o repasse de verbas do governo federal e formam a base da política social, não é de se estranhar o interesse dos analistas nessas áreas. Contudo, a diversificação de áreas estudadas que não contam necessariamente com repasse de recursos aponta na direção da presença e importância que outros temas têm ganhado na agenda de pesquisa sobre conselhos. Entre os temas cadentes que têm sido alvo de investigação destacamos os conselhos do campo ambiental, cultural e desportivo e de públicos específicos que não se configuram em temas clássicos das políticas públicas e que tem ganhando evidência, sobretudo a partir de 2003, com a realização de suas primeiras conferências nacionais¹⁵.

No entanto, se confrontarmos os dados sobre a área de política abordada com as informações sobre campos de conhecimento que as produziram é particularmente interessante notar que não houve uma correspondência direta entre a presença significativa do curso de serviço social e a área da política assistencial. A área da saúde é a que mais se destaca entre as estudadas, mas não é aquela que mais produz estudos sobre conselhos. A nosso ver, um dos fatores explicativos para esse interesse repousa, como já mencionamos, na reconhecida complexidade estrutural, administrativa e política que a área da saúde goza (grande volume de recursos mobilizados, quantidade dos serviços prestados, disputas entre segmentos com clivagens muito distintas) frente a outras áreas.

No que diz respeito às esferas de governo abordadas, nota-se que embora nos últimos seis anos o foco dos estudos esteja majoritariamente concentrado na esfera municipal, há esforços voltadas para um escopo analítico mais abrangente e, sobretudo,

¹⁴ Dada à dispersão dos dados e a necessidade de sistematização das informações optamos, no caso das dissertações e teses, por agregar as diferentes áreas das políticas públicas levando em conta algumas questões: na categoria “conselhos de direitos”, por exemplo, foram consideradas as definições jurídico-legais incluindo nesse caso os conselhos da criança e adolescente, idoso e mulher. Já na categoria “conselhos de públicos específicos” (populações indígenas, populações negras, lésbicas, gays, bissexuais e transexuais e juventude), consideramos que na maior parte dos casos são desenvolvidas políticas transversais para esses públicos amparadas no discurso da diversidade. Em outros casos foram agregados temas que consideramos afins, como no caso do “campo do trabalho e emprego” que inclui conselhos de turismo, trabalho, emprego e geração de renda e programas de transferência de renda.

¹⁵ Informações sobre as conferências nacionais e internacionais realizadas nos últimos 9 anos podem ser encontradas em Silva (2009) e Secretária-Geral da Presidência da República (2011).

para pesquisas comparadas. Talvez em decorrência dos problemas e pistas fornecidos pela literatura da primeira geração, os analistas têm estado atentos para a importância de estudos que permitam diagnósticos mais amplos e agregados sobre essas instituições, sendo que nos dados aqui analisados 17,7% são estudos comparados e 22,0% se dedicam a outras esferas que não a municipal.

Tabela 2 – Dissertações e teses por esfera de governo abordada

Esfera de Governo Abordada	Tipo de Produção		
	Dissertações	Teses	TOTAL
Municipal	161	22	183
Estadual	30	6	36
Regional	9	2	11
Metropolitana	3	0	3
Nacional	13	8	21
Comparada	40	17	57
Não Especificada	4	7	11
TOTAL	260	62	322

Fonte: Pesquisa Diagnóstico e análise da produção acadêmica sobre Conselhos Gestores

A Tabela 2 aponta que há, portanto, uma maior pulverização das esferas abordadas no caso das dissertações e que os estudos comparados são proporcionalmente mais presentes nas teses do que nos estudos dissertativos, o que pode ser justificado pelas diferenças de envergadura que esses dois tipos de trabalhos permitem e exigem. Um dos saldos dessa produção agrupada sinaliza que dispomos atualmente de uma vasta literatura focada em casos específicos (78,8% dos trabalhos de pós-graduação) com algumas fontes dedicadas a trabalhos comparativos em escala municipal (16,5%) e estadual (1,5%).

Considerações Finais

Os dados acima arrolados nos permite sugerir os traços mais salientes do perfil da produção sobre conselhos gestores na forma de dissertações, teses e artigos. Ainda que esses tipos de produção guardem singularidades e que a nossa própria amostra tenha resultado de períodos de coleta de dados distintos para artigos e dissertações/teses, é relevante notar que encontramos entre eles tendências semelhantes.

Até aqui bastante marcada por estudos de casos municipais e com foco na área de política pública da saúde, essa produção de modo geral tende a pesquisas que buscam diagnósticos mais abrangentes, com mudanças na escala e nas unidades de análises. Esse movimento ajuda a explicar, inclusive, a queda no número de dissertações e teses nos anos 2010 e 2011, que não estaria associada a um desinteresse propriamente no tema

conselho, mas a uma alteração no enquadramento analítico, atualmente mais voltado para estudos que buscam aprofundar questões teórico-metodológicas. Além do que, sugerimos também que aquela queda também pode estar associada a uma diversificação das escolhas de objeto de investigação, as quais passaram a contemplar outros tipos de instituições participativas. Portanto, mesmo que ainda de forma preliminar, podemos sugerir que as informações mapeadas sinalizam que o movimento de produção sobre conselhos gestores acompanhou os seus desdobramentos no campo teórico e analítico.

Por outro lado, a maior visibilidade e legitimidade que o tema passou a gozar nos periódicos das ciências sociais parece estar diretamente associada àquela tendência que é, de forma geral, caudatária de um conjunto de análises que tiveram, sobretudo, os conselhos gestores como foco empírico.

As áreas do conhecimento que mais se interessam pelo tema são saúde, serviço social e ciências sociais e é digno de nota que, a depender do tipo de produção considerada, as duas primeiras são mais receptivas aos estudos sobre conselhos gestores do que a terceira, na qual o tema passou a gozar de maior legitimidade mais recentemente. Ainda sobre isso, a partir do diagnóstico do repertório conceitual dos artigos, podemos sugerir que, a depender das áreas de conhecimento, a palavra-chave participação, a mais frequente nesse tipo de produção, aparece associada a conjuntos diferentes de outras palavras. Em outros termos, embora a participação se constitua numa ideia força dos estudos sobre conselhos gestores, ela se presta a diferentes enquadramentos analíticos e se insere em diversos repertórios conceituais e horizontes de problemas dependendo da área de conhecimento. Essas associações parecem constituir uma chave particularmente instigante para analisar a produção sobre conselhos gestores e compreender o lugar que nela ocupa as ciências sociais e, em particular, a ciência política. Por isso, merecem ser melhor exploradas com a inclusão da análise do repertório conceitual das dissertações e teses, bem como dos resumos do conjunto das produções que constitui nosso universo de pesquisa. Essas inclusões nos permitirão também avaliar com mais propriedade a constatação até aqui feita sobre a quase ausência de menções a outras instituições da rede estatal de políticas públicas nos estudos sobre conselhos gestores. Tal constatação sugere os limites presentes nessa produção para fornecer uma compreensão mais apurada das influências mútuas dos conselhos e demais instituições políticas.

Referências

ALMEIDA, C.; TATAGIBA, L. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. *Serv. Soc. Soc.*, Mar 2012, nº 109, p. 68-92.

AVRITZER, L. (org.). *A participação em São Paulo*. São Paulo: UNESP, 2004.

COELHO, V. S.; NOBRE, M. (orgs). *Participação e deliberação. Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Editora 34, 2004.

DAGNINO, E. (org). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

_____.; OLVERA, A.; PANFICHI, A. (orgs). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra; Campinas: Ed. Unicamp, 2006.

FUKS, M.; PERISSINOTTO, R. M.; SOUZA, N. R. (orgs). *Democracia e participação: os conselhos gestores do Paraná*. Curitiba: UFPR, 2004.

GOHN, M. G. *Conselhos gestores e participação política*. São Paulo: Cortez, 2001.

GURZA LAVALLE, A. Sem pena nem glória: o debate sobre a sociedade civil nos anos 1990. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 66, p. 91-109, jul. 2003.

GURZA LAVALLE, Adrian. O estatuto político da sociedade civil: evidências da Cidade do México e de São Paulo. Brasília, DF: CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA, 2011a.

GURZA LAVALLE, A. Participação: valor, utilidade, efeitos e causas. In: PIRES, R. R. C. (org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, 2011b.

HABERMAS, J. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

_____. *Mudança estrutural da esfera pública*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

HOUTZAGER, Peter; GURZA LAVALLE, Adrian; ACHARYA, Arnab. Atores da sociedade civil e atores políticos: participação nas novas políticas democráticas em São Paulo. In: AVRITZER, Leonardo. (Org.). *A Participação em São Paulo*. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

MACPHERSON, C. B. A. *Democracia liberal: origens e evolução*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1978.

PATEMAN, C. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1992.

PIRES, R. R. C.; VAZ, A.; ALMEIDA, A.; SÁ E SILVA, F.; LOPEZ, G.; ALENCAR, J. Em busca de uma síntese: ambições comuns e abordagens diversificadas na avaliação da efetividade das instituições participativas. In: PIRES, R. R. C. (org.) *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, 2011.

SÁ E SILVA, F.; LOPEZ, F.; PIRES, R. A democracia no desenvolvimento e o desenvolvimento da democracia. In: SÁ E SILVA, F.; LOPEZ, F.; PIRES, R. (orgs.). *Estado, Instituições e Democracia: Democracia*. Brasília: IPEA, 2010.

SANTOS JÚNIOR, O. A.; RIBEIRO, L. C. Q.; AZEVEDO, S. *Governança democrática e poder local. A experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 2004.

SECRETARIA-GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *A Secretaria-Geral da Presidência da República no Governo Lula (2003-2010)*. Brasília: Secretaria-Geral da Presidência da República, 2011.

SILVA, M. K. Sociedade civil e construção democrática: do maniqueísmo essencialista à abordagem relacional. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 156-179.

SILVA, E. R. A. *Participação Social e as Conferências Nacionais de Políticas Públicas: reflexões sobre os avanços e desafios no período de 2003-2006*. Texto para discussão nº. 1378. Rio de Janeiro: IPEA, 2009.

SOUZA, C.; TEIXEIRA, A. C.; LIMA, A. P. F. A construção da arquitetura da participação no Brasil. Tendências e padrões observáveis em conferências e conselhos nacionais. *Congress of the Latin American Studies Association San Francisco*, California, May 23 to 26th, 2012.

SOUZA, C. “Estado do campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil. *Rev. bras. Ci. Soc.*, Fev 2003, vol.18, nº.51, p.15-20.

VIANNA, M.; CAVALCANTI, M. L.; CABRAL, M. P. Participação em saúde: do que estamos falando? *Sociologias*, Porto Alegre, ano 11, nº 21, jan./jun. 2009, p. 218-251.