



Doi: <https://doi.org/10.4025/cadadm.v33i2.76213>



ESTARÍAMOS INICIANDO UMA NOVA GERAÇÃO DE ESTUDOS SOBRE CONSELHOS? – UM ENSAIO TEÓRICO SOBRE AS TRÊS GERAÇÕES DE ESTUDOS

WOULD WE BE STARTING A NEW GENERATION OF COUNCIL STUDIES? - A THEORETICAL ESSAY ON THE THREE GENERATIONS OF STUDIES

✉ Luiz Filipe Goldfeder REINECKE¹
✉ Fabiano Maury RAUPP²

Recebido em: 20/03/25
Aceito em: 10/09/25

RESUMO

O objetivo deste estudo consiste em propor um ensaio teórico sobre a possibilidade de surgimento de uma nova geração de estudos sobre conselhos a partir da década de 2020. De acordo com a literatura que aborda balanços sobre a agenda de pesquisa, o desenvolvimento histórico dos conselhos divide a área em três gerações de estudos, que se distribuem nas décadas de 1990, 2000 e 2010. A partir de estudos realizados na década de 2020, pretende-se analisar se houve mudanças nas perspectivas analíticas da área. Para tanto, este estudo mobiliza a literatura sobre participação e conselhos por meio de uma revisão narrativa da literatura. Os resultados do estudo apontam para o surgimento de uma quarta onda de estudos sobre conselhos. Constatou-se que o país passou por um efeito ioiô da participação na década de 2020, entre o processo de desinstitucionalização entre 2014 e 2022 e a retomada da agenda pelo governo federal. Isso gerou uma nova agenda de pesquisa sobre a compreensão desse fenômeno e seus efeitos, o papel dos estados na indução dessas iniciativas e a lacuna apresentada pelo ensaio, que introduz a transparência em conselhos como forma de avançar na discussão sobre a dupla face da prestação

1 Universidade do Estado de Santa Catarina – email: luiz.reinecke@udesc.br

2 Universidade do Estado de Santa Catarina – email: fabiano.raupp@udesc.br

de contas societal e no fortalecimento dos conselhos para que resistam a processos de desinstitucionalização da participação.

Palavras-chave: Conselhos. Participação. Gerações de Estudos. Ensaio teórico.

ABSTRACT

This study aims to present a theoretical essay on the future of a new generation of council studies emerging in the 2020s. According to literature reviews of the research agenda, the historical evolution of councils divides the field into three generations of research corresponding to the 1990s, 2000s, and 2010s. Based on studies conducted in the 2020s, this study seeks to analyze changes in the analytical perspectives within the field. It examines the literature on participation and councils through a narrative literature review. The findings suggest the emergence of a fourth wave of council studies and confirm that the country experienced a "participation yo-yo effect" between the disinstitutionalization process from 2014 to 2022 and the subsequent resumption of the agenda by the federal government in the 2020s. This has led to a new research focus on understanding this phenomenon and its effects, exploring the role of states in driving these initiatives, and addressing the gap by emphasizing transparency in councils as a way to advance the discussion on the dual nature of social accountability and strengthening councils to counter the disinstitutionalization of the participation process.

Keywords: Council. Participation. Generations. Theoretical essay.

INTRODUÇÃO

Quando se trata de conselhos, há terminologias próximas que se aplicam ao conceito de conselhos, como os conselhos gestores (Gohn, 2000), conselhos de política (Avritzer; Pereira, 2005), conselhos gestores de políticas públicas (Tatagiba, 2003) e conselhos de políticas públicas (IPEA, 2013). Neste estudo, adotaremos o termo conselho para designar este fenômeno. De modo geral podemos entender os conselhos como espaços vinculados a órgãos do Poder Executivo que têm “por finalidade permitir a participação da sociedade na definição de prioridades para a agenda política, bem como na formulação, no acompanhamento e no controle das políticas públicas”. (IPEA, 2013, p. 9)

A característica de vinculação ao poder executivo faz com o conselho seja entendido como uma instituição híbrida. Os conselhos possuem esta característica visto que compartilham as decisões entre sociedade civil e a administração pública. Além disso, há outras características

que os tornam híbridos, sendo elas: a territorialização, a centralidade do poder local e a deliberação pública. (Avritzer; Pereira, 2005)

Em termos de desenvolvimento histórico dos conselhos, os estudos que abordam balanços sobre a agenda de pesquisa dividem a literatura em três gerações de estudos entre as décadas de 1990, 2000 e 2010 (Almeida; Cayres; Tatagiba, 2015; Gurza Lavalle; Voigt; Serafim, 2016; Rodrigues, 2017; Vello, 2017). O objetivo central deste ensaio teórico é fomentar uma reflexão acerca da possibilidade de que a década de 2020 dê início a uma nova geração de estudos sobre conselhos. Tal problematização demanda, inicialmente, a revisão das tipologias e classificações existentes nesse campo.

Dessa forma, o estudo propõe a análise dos indícios de renovação teórica e metodológica que indiquem uma inflexão na produção científica recente. Diante disso, formula-se a seguinte questão orientadora: pode-se afirmar que, a partir da década de 2020, emerge uma nova geração de pesquisas sobre conselhos?

Procurando compreender este fenômeno, a década de 2020 e seus efeitos em relação aos conselhos, propomos este ensaio teórico, que tem como objetivo ser um texto provocativo e reflexivo, apresentando uma conexão entre conhecimento atual e o que pode vir-a-ser (Meneghetti, 2011). Para o seu desenvolvimento optou-se pela pesquisa bibliográfica, empregando o uso da revisão da literatura narrativa sobre conselhos, procurando sumarizar os principais elementos teóricos da temática estudada (Paré *et al.*, 2015).

OS CONSELHOS E SUAS CLASSIFICAÇÕES

Os conselhos existem nos três níveis federativos (federal, estadual e municipal), porém neste trabalho o termo “conselhos” será utilizado para designar apenas os conselhos de âmbito municipal, o foco deste ensaio teórico. Os conselhos são implementados por legislação municipal, mas também podem ser criados por demandas locais e discussões regionais ou nacionais, bem como a partir de legislações ou programas. Esta diferenciação é tratada na literatura como alcance, cujo objetivo é classificar o conselho de acordo com os marcos regulatórios de sua criação (Buvinich, 2014). Tatagiba (2002), classificou o alcance em três: a) conselhos de políticas públicas, que são ligadas a legislações federais e são mais estruturadas; b)

conselhos de programas, que são criados para fazer a gestão de programas governamentais específicos e; c) conselhos temáticos, que são criados a partir de temáticas que estão em debate no município, em consonância ou não com discussões regionais, nacionais e internacionais.

A competência decisória é a classificação que é dada ao papel que o conselho desempenha em relação à política pública (Buvinich, 2014). O Instituto Brasileiro de Estatística e Geografia (IBGE), apresenta quatro tipos de conselhos: deliberativos, consultivos, normativos e fiscalizadores. Esta classificação é mais utilizada pela literatura e na legislação pertinente dos conselhos, sendo importante salientar que, por se tratar de um vasto ecossistema de conselhos, criados por legislação própria municipal, as classificações não são únicas nem excludentes. Ao se analisarem tais legislações, comprehende-se que há predominância de certas classificações passíveis de mensuração. Ou seja, um conselho pode ser predominantemente consultivo e, em menor grau, normativo, uma vez que cabe a ele estabelecer, por exemplo, o plano municipal daquela política.

Os conselhos também podem ser classificados de acordo com sua composição. Segundo Draibe (1998), há quatro tipos de classificação. Esta classificação baseia-se em quem pode participar do conselho e se é paritária, ou seja, se há número igual de conselheiros entre sociedade civil e administração pública. Segundo essa classificação, os conselhos podem ser: a) bipartites (conselhos que possuem conselheiros da sociedade civil e da administração pública) e paritários; b) bipartites e não paritários; c) tripartites (têm assento o governo, trabalhadores ou usuários, empregadores ou prestadores de serviços, sendo equivalente o número de membros de cada categoria) e paritários; e d) múltiplos e não paritários.

Os conselhos podem ser estudados pelo grau de indução federal e, neste sentido, Gurza Lavalle e Barone (2015) propõem uma tipologia que diferencia os conselhos de acordo com três níveis de indução. O C1 é formado por conselhos que possuem alto grau de indução federal, ou seja, possuem legislação federal ou sistemas que lhes conferem o status obrigatório e a gestão de recursos (via fundos). Dentre esses, estão os conselhos de saúde, direitos da criança e adolescente, educação e saúde. O C2 é formado por conselhos que possuem médio nível de indução federal, são formados por legislações nacionais que os criam. Dentre eles, podemos citar os conselhos de meio ambiente, de habitação, de idosos e de cultura. O C3 é formado por

conselhos com baixíssimo grau de indução federal, sem legislação federal, criados muitas vezes por interesse local de governos ou da sociedade civil.

O NASCIMENTO DOS CONSELHOS: DÉCADA DE 1990 E A PRIMEIRA GERAÇÃO DE ESTUDOS SOBRE CONSELHOS

A primeira geração é formada pelos estudos desenvolvidos na década de 1990 que são marcados por uma agenda de pesquisa que busca compreender o potencial de democratização dos conselhos (Gurza Lavalle; Voigt; Serafim, 2016). Como se tratava de uma iniciativa que, há pouco, havia sido gestada, os conselhos eram vistos como apostas (Vello, 2018).

Desde o período da colonização do Brasil, os municípios foram dotados de Câmaras Municipais, que exerciam funções fazendárias, legislativas e judiciárias (Meirelles, 2008). De acordo com Gohn (2000), esse modelo foi exportado por Portugal a partir dos concelhos, que exerciam um papel político-administrativo. No caso brasileiro, estas estruturas colegiadas eram formadas por três vereadores, eleitos pelos cidadãos da época, e eram presididas pelo mais velho (Meirelles, 2008). Esta estrutura evoluiu para as Câmaras Municipais, enquanto os conselhos mantiveram apenas a característica da representação, ou seja, os conselheiros são eleitos por seus pares para participar.

Contemporaneamente, durante a ditadura militar no Brasil (1964-1985), houve experiências advindas da própria sociedade civil, que surgem de movimentos sociais, entre eles os movimentos sanitarista, negros, mulheres e os estudantes que, apoiados por partidos de esquerda, e as Comunidades Eclesiais de Base da Igreja Católica, formaram diversas iniciativas, dentre elas os chamados conselhos populares. Casos que se destacaram foram: o Conselho Popular de Saúde da Zona Leste de São Paulo em 1976 e o Conselhos Populares de Campinas nos anos 1980 (Gohn, 2000).

Com a Constituição de 1988, a participação social foi incorporada em pelo menos 30 artigos do texto constitucional (Brasil, 1988). De acordo com Avritzer e Anastasia (2006), dentre os instrumentos criados a partir da Constituição, os conselhos foram os que mais tiveram inserção na realidade brasileira, visto que, desde a década de 1990, foram criadas legislações infraconstitucionais, entre elas leis orgânicas, sistemas, planos e políticas nacionais. As

legislações federais em questão foram responsáveis pelo desenvolvimento do que a literatura acadêmica denomina de indução federal, resultando na expansão dessas áreas para quase todo o território nacional na década de 2000.

Os debates acerca dos conselhos na década de 1990 discutiam se a participação era efetiva, questionando assim a eficácia deste novo instrumento que foi implementado no Brasil (Carvalho; Teixeira, 2000). Os debates ocorreram, majoritariamente, acerca da pluralidade dos conselhos. Em um estudo realizado na área da saúde, por exemplo, foi constatado que somente 27% dos conselhos funcionavam regularmente. Isso demonstrava o baixo engajamento da sociedade civil. Nesse contexto, os representantes dos usuários e dos profissionais geralmente indicavam seus conselheiros e delegavam a atividade de controle no conselho a eles, porém se afastavam como organizações (Santos, 2000). Tatagiba (2002) aponta que, de modo geral, os conselhos não conseguiram influenciar muito nas políticas públicas, sendo que a maior parte dos conselhos adotou postura reativa e não propositiva/deliberativa. Conforme observado por Carneiro (2002), houve uma mudança na direção de atividades não finalísticas dos conselhos. O autor ainda concluiu que a eficácia dos conselhos está relacionada à qualidade da gestão municipal.

Segundo Gohn (2000), as experiências estudadas até então demonstravam que a participação efetiva da sociedade nos conselhos ainda era uma utopia. Pois as experiências eram muito recentes e os conselheiros tinham pouca prática de conselho. Além disso, a própria democracia era muito recente, o que impedia a tradição de participação de modo geral. Ademais, o oportunismo de grupos que tomavam os conselhos para si e os transformavam em instrumentos autointeresse também era um fator contribuinte para tal situação.

Ao término da década de 1990, ocorreram mudanças jurídicas e a inclusão de novos atores da sociedade civil (Gohn, 2006). Com a Reforma do Estado iniciada no governo Fernando Henrique Cardoso, o modelo de Estado adotado pelo governo previa quatro setores: núcleo estratégico, as atividades exclusivas, serviços não-exclusivos e serviços para o mercado (Bresser-Pereira, 1996). Na execução de serviços não-exclusivos houve o processo de publicização dos serviços públicos pelo setor público não estatal (Bresser-Pereira, 1998), ampliando espaços de atuação das organizações da sociedade civil (OSC) na produção de

serviços públicos, vide financiamento do Estado em áreas como saúde, educação, assistência social, cultura, entre outros. Vieira, Silva Junior e Garcia (2018), destacam ainda o papel dos conselhos como espaços de governança destas políticas públicas, que marcou o caso brasileiro em seu processo de reforma gerencial na década de 1990. Com o aumento do financiamento por meio da publicização, houve a necessidade de fortalecer os mecanismos de *accountability* e controle social destas políticas públicas, acelerando a difusão dos conselhos no território nacional.

De modo geral, os estudos desta primeira geração focaram nas desigualdades de poder entre sociedade civil e Estado, nas mudanças institucionais que desenvolveram os conselhos, nas dinâmicas internas e nos elementos dificultadores para a efetivação da participação (Gurza Lavalle; Voigt; Serafim, 2016).

A FASE DE EXPANSÃO: ANOS 2000 E A SEGUNDA GERAÇÃO DE ESTUDOS SOBRE CONSELHOS

Os anos 2000 marcaram a “consolidação dos conselhos de políticas públicas como parte da arquitetura institucional do Estado brasileiro e, também, de sua expansão na esfera federal” (Almeida; Cayres; Tatagiba, 2015, p. 256). Segundo o relatório Perfil dos Municípios Brasileiros do IBGE (2010), o Brasil contava, em 2009, com mais de 27 mil conselhos municipais. Conforme demonstrado por Gugliano (2005), o crescimento foi igualmente observado nos estudos sobre conselhos. No levantamento realizado, foram mapeadas 25 dissertações e teses sobre o tema, no período de 1988 a 2002.

Em estudo mais recente, desenvolvido por Almeida, Cayres e Tatagiba (2015), constatou-se que foram produzidos 537 trabalhos sobre conselhos entre 2000 e 2011. Dentre os quais, 461 foram teses e dissertações. Neste estudo, as autoras dividiram a produção em grandes áreas do conhecimento, área de política, esferas de governo e palavras-chave utilizadas. Ao final, analisaram cada uma destas categorias em relação às áreas do conhecimento. Em relação ao enfoque de cada trabalho, foram identificados 7 possíveis enfoques e o número de trabalhos em cada categoria: resultado (90), dinâmica interna (68), atores (43), histórico institucional (41), condicionantes (39), multifocal (34) e teórico (33). Ainda que o enfoque no resultado tenha sido

o que mais alcançou trabalhos, "na maioria dos casos, não há seleção de variáveis específicas para testar impacto" (Almeida; Cayres; Tatagiba, 2015, p. 270). As autoras evidenciam que seria possível ainda notar uma mudança quantitativa e qualitativa nos estudos entre a primeira parte da década (2000-2005) e a segunda (2006-2011).

Conforme demonstrado por Almeida, Cayres e Tatagiba (2015), a partir de 2006 observa-se uma maior produção e diversificação de estudos sobre conselhos, com a inclusão de novas discussões sobre governança, *accountability*, deliberação, redes de políticas, entre outros temas. Segundo as autoras, a segunda parte da década evidencia um processo de transição e a demonstração de que os estudos descriptivos de determinada política estavam se direcionando para estudos mais generalizantes, porém ainda com baixo nível de teorização. Além disso, exceto pela área de Serviço Social, a maioria das produções nas áreas das Ciências Sociais, Educação e Saúde ocorreu a partir de 2006 (*Ibid.*).

De modo geral, os estudos realizados nesta segunda geração indicaram que os conselhos estavam cumprindo com o seu papel explicitado em suas leis de criação, porém a atividade deliberativa dos conselhos continuava em segundo plano (Ibanhes *et al.*, 2007; Côrtes, 2009; Gurza Lavalle; Voigt; Serafim, 2016;). Esta situação levou a uma mudança de curso nos estudos sobre os atores, antes focalizados na relação entre Estado e Sociedade, para estudos sobre a representação nos conselhos (Gurza Lavalle; Houtzager; Castello, 2006). Vello (2017), indica que o período é marcado por um retrocesso no enfoque da incidência dos conselhos em políticas públicas. Isto ocorreu, de certa maneira, devido ao papel normativo conferido aos conselhos, que determinavam suas atividades, fazendo com que os estudos passassem "[...] a atentar para aspectos do funcionamento setorial dos conselhos e de seu papel nas correspondentes políticas" (Gurza Lavalle; Voigt; Serafim, 2016).

COMPREENDENDO A INCIDÊNCIA DOS CONSELHOS: A TERCEIRA GERAÇÃO DE ESTUDOS SOBRE CONSELHOS

Próximo ao término da última década iniciou-se o que para a literatura se chamou de terceira geração de estudos sobre os conselhos (Rodrigues, 2017; Vello, 2017). Pires (2014, p.182), afirma que "a participação social no Brasil alcançou então a meia idade", e com ela avanços na

institucionalização e pulverização da participação, como se chegou a um momento de crise.

A agenda de estudos sobre os conselhos passou da compreensão das suas práticas administrativas e o funcionamento das políticas setoriais (Gurza Lavalle; Voigt; Serafim, 2016; Rodrigues, 2017) para o estudo das práticas analisando a efetividade dos conselhos, por um ótica de institucionalização (Avritzer, 2008), ou de efetividade deliberativa, que está relacionada à tomada de decisão (Avritzer, 2011). Esta agenda de pesquisa avançou contrariando os teóricos dos movimentos sociais que entendiam como negativa a institucionalização, por tornar os movimentos mais burocratizados ou que neste processo desapareceriam (Gurza Lavalle, 2011).

Neste sentido, para além dos estudos das dinâmicas internas das experiências, os estudos se direcionaram para compreender como os conselhos desenvolviam sua efetividade deliberativa, bem como com o amadurecimento da institucionalização da participação no Brasil. A literatura, portanto, evoluiu de um estudo das instituições participativas em si para uma análise da chamada "arquitetura da participação". Segundo Texeira, Souza e Lima (2012, p. 8), essa arquitetura seria o "conjunto de instâncias participativas institucionalizadas que podem ou não estar articuladas entre si". Os estudos da arquitetura da participação passaram a analisar, por exemplo, a relação entre as conferências de políticas públicas e os conselhos (Gurza Lavalle *et al.*, 2013; Pogrebinschi; Samuels, 2014; Texeira; Souza; Lima, 2012), ou mesmo os diferentes tipos de representação e ação intersetorial entre conselhos (Tatagiba, 2008), e a relação entre conselhos e o Ministério Público (Isunza, 2011).

A agenda de estudos passou para a arquitetura da participação a partir da constatação de que a maior inter-relação gerava maior efetividade das experiências (Pires; Vaz, 2010). A busca pela compreensão do desenvolvimento de ações, por parte dos conselhos e demais instituições participativas, e de seus impactos nas políticas públicas, teve origem em estudos como o de Tatagiba (2008), que criticou a fragmentação das ações dos conselhos pela falta de articulação. Estudos como os de Pires e Vaz (2012) compararam diferentes cidades e instituições participativas, apontando relação direta entre diversificação e número de instituições participativas e melhores resultados da gestão municipal.

Além desta agenda sobre a efetividade, com o amadurecimento das práticas dos conselhos, iniciaram-se estudos para compreender o potencial de *accountability* das experiências. Neste sentido, há o estudo de Vello (2017), que com base em decisões de conselhos publicadas em diários oficiais dos municípios de Porto Alegre, Guarulhos e Belo Horizonte, buscou compreender como se dava o que o autor chamou de controle e *accountability*. Dentre os achados do estudo, destaca-se a existência de diferentes lógicas de controle por parte dos conselhos, que exercem papéis de controle externo e interno.

Por fim, esta terceira geração de estudos sobre os conselhos propiciou a indagação acerca da efetividade dos conselhos, bem como de sua relação com a arquitetura de participação, e abriu discussões sobre as características que diferenciam a atividade de controle social que os conselhos realizam. Neste esforço de ir para além dos conselhos, a literatura também evidenciou lacunas teóricas e práticas para ampliar os públicos que participam dos conselhos, bem como publicizar as atividades realizadas (Almeida; Tatagiba, 2012). Corroborando com as autoras, Vello (2017) indica que, ao buscar compreender os conselhos como espaços de *accountability*, é necessário analisar as atribuições dadas a eles pelo poder público.

ANOS 2020, UM NOVO MOMENTO E GERAÇÃO DE ESTUDOS SOBRE OS CONSELHOS?

A marca que distingue o campo de estudos da participação no Brasil nestes 40 anos é a institucionalização (Gurza Lavalle *et al.*, 2019; Gurza Lavalle; Vera, 2022). Apesar disso, a provocação inicial desta seção é realizada a partir da constatação de que os conselhos chegaram em sua crise de meia-idade, e que após registrar sua consolidação no período de 1988 a 2014, os conselhos e as instituições participativas de modo geral não conseguiram criar raízes fortes o suficiente para enfrentar a desconstrução da participação (Bezerra *et al.*, 2024), ou desinstitucionalização da participação (Avritzer; Zanandrez, 2024) iniciada na segunda metade da década de 2010, e que foi interrompida com o governo Lula 3 (Carvalho e Zanandrez, 2024).

A década de 2020 é marcada pela riqueza do “efeito ioiô” vivenciado pelas políticas de participação no país. Da mesma forma que o processo histórico de institucionalização dos conselhos criou um espaço fértil para a academia, o cenário contrário também sinalizou aos

pesquisadores a necessidade de estudar esse fenômeno (Tatagiba *et al.*, 2022; Avritzer; Zanandrez, 2024; Bezerra *et al.*, 2024), analisar como o contexto subnacional (Gurza Lavalle; Guicheney; Bezerra, 2024; Locks; Giovanini, 2025), analisar a retomada da agenda da participação social à partir de 2023 (Avritzer; Zanandres, 2024; Carvalho; Zanandrez, 2024) e a retomada do debate sobre a dupla face da prestação de contas societal (Gurza Lavalle; Vera, 2022).

O governo da presidente Dilma Rousseff foi marcado pela crise de governabilidade que resultou no seu impeachment em 2016. No campo da participação social, a tensão política com o congresso havia se iniciado em 2014, com o decreto da Política Nacional de Participação Social (PNPS). Com a crescente crise com o legislativo, a agenda da participação social foi estagnou, e a partir do impeachment, começou a retroagir, marcando o que Avritzer e Zanandrez (2024) chamam de desinstitucionalização da participação.

O governo de Jair Bolsonaro iniciou o mandato editando o Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, que representou um duro golpe para os órgãos colegiados federais, gerando a maior retração institucional das políticas de participação (Avritzer; Zanandrez, 2024). Bezerra *et al.* (2024), analisaram o impacto desta gestão (2019-2022) na desinstitucionalização dos conselhos, apontando que em áreas de preferência do governo com baixa resiliência, e comunidades políticas pouco organizadas, houve revogação de colegiados, inclusive conselhos como o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEAN), e mudanças substanciais no seu funcionamento, como ocorreu nas áreas de direitos humanos e políticas sociais.

Como visto na experiência recente vivenciada no governo Bolsonaro, a indução federal de conselhos pode afetar negativamente o seu funcionamento. Com esta situação, a literatura tem trazido recentemente o debate sobre a relação da governança multinível e o processo de difusão de conselhos, em especial Gurza Lavalle, Guicheney e Bezerra (2024), que apontam que regimes de normatização estadual geram impactos na difusão territorial e na operação de conselhos. Ao analisar um conjunto de conselhos, o estudo apontou que os estados geram um processo de indução dos conselhos, especialmente os de baixa indução federal, como o Conselho de Patrimônio Histórico. Ainda no âmbito subnacional, Locks e Giovanini (2025)

comparam dados estatísticos de 2009 e 2019-2021 e demonstram o crescimento de conselhos de média e baixa indução federal, destacando-se os conselhos da pessoa idosa e cultura (C2) e direitos da pessoa com deficiência e igualdade racial (C3).

Com o início do terceiro governo Lula (2023-2026), reacendeu o debate na academia sobre a retomada da agenda de institucionalização da participação. Avritzer e Zanandrez (2024), apontam que já em 2023, o governo Lula recriou 6 conselhos nacionais, dentre eles o Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico Sustentável (Conselhão), e reformulou 9, dentre eles o Conselho Nacional do Meio-Ambiente. O governo criou assessorias de participação nos ministérios e retomou a realização de conferências nacionais (Avritzer; Zanandrez, 2024). Carvalho e Zanandrez (2024), analisam a experiência do PPA Participativo, estratégia construída em 2023, para apresentar um novo instrumento apresentado pelo governo federal, mas também como um instrumento que traz o debate sobre a importância da arquitetura da participação. O PPA participativo foi uma das iniciativas desenvolvidas no âmbito do governo federal para construir uma estratégia com camadas de participação, entre elas a rearticulação do Fórum Interconselhos, o uso da Plataforma Brasil Participativo e a mobilização de audiências públicas nos estados por meio das Plenárias Estaduais (Carvalho e Zanandrez, 2024).

Ainda na agenda de retrocessos e resistências da participação, Gurza Lavalle e Vera (2022), refletem sobre o dilema do controle dos controladores ou a dupla face da prestação de contas societal (Gurza Lavalle; Castello, 2008; Gurza Lavalle; Vera, 2010), colocando os atores da participação sob o mesmo guarda-chuva do controle social realizado sobre a administração pública. Neste aspecto, os representantes da sociedade civil nos conselhos, possuem as mesmas responsabilidades dos representantes da administração pública em ser *accountables*. Neste sentido, se aponta a importância da transparência dos conselhos, o que Zuccolotto, Teixeira e Riccio (2015) apontam como uma perspectiva analítica própria da área de transparência, que se trata da transparência cívica ou social. Essa perspectiva analítica de transparência busca compreender a transparência de instituições participativas, incluindo os conselhos, a prestação de serviços públicos ao cidadão e a publicização de serviços públicos, organizações da sociedade civil e seus instrumentos.

Esfôrços para compreender a transparência dos conselhos foram empreendidos por

pesquisadores do campo. Reinecke e Raupp (2022), procuraram analisar se os *frameworks* de transparência nacionais incluíam a dimensão da participação social, em especial os conselhos nas suas categorias de análise. Como resultado do trabalho, há o apontamento de que a literatura pouco explorou a transparência em conselhos. Registra-se aqui os trabalhos realizados por Braga e Ashley (2011), que pesquisaram informações de conselhos em *websites* de 29 prefeituras e que propõem uma estrutura de conteúdo para disponibilização de informações na internet. Bueno (2012) estudou a legislação que estrutura os Conselhos de Alimentação Escolar e propôs documentos mínimos que devem ser disponibilizados na internet.

Reinecke e Raupp (2022), apontam que na literatura de transparência foram encontrados *frameworks* de transparência e que buscaram captar a existência e funcionamento de conselhos como Amorim (2012) e Diniz (2015). Ainda, há guias de transparência de órgãos de controle como o Guia de Transparência para órgãos e entidades do poder executivo federal (CGU, 2019) que já indicam a transparência dos conselhos em seus sítios. Recentemente, Reinecke e Raupp (2024) apresentaram o Índice de Transparência de Conselhos Municipais (ITCM), *framework* desenvolvido à partir da literatura, legislação e especialistas e que pode servir para diagnóstico e avaliação da transparência dos conselhos.

O esforço do debate acerca da transparência em conselhos possui aderência ao campo de estudos de institucionalização de conselhos. Segundo Lima *et al.* (2014, p. 11), a “institucionalização dos conselhos é um processo de consolidação e formalização das regras, e de inserção na burocracia estatal, que fortalece a estrutura dos conselhos e sua capacidade de execução, sem comprometer sua relativa autonomia”. Esta área de estudos sobre conselhos seria a porta de entrada do debate de transparência, pois neste campo procura compreender “como variáveis institucionais podem impactar as dinâmicas participativas, deliberativas e representativas dessas instituições” (Faria; Ribeiro, 2011, p. 127).

Importantes estudos realizados na área de institucionalização de conselhos, como o conduzido por Lima *et al.* (2014), e que apresentaram o Índice de Institucionalização de Conselhos Nacionais de Políticas Públicas, que apontou os Conselhos Nacionais de Saúde e Assistência social com os melhores classificados, com índice 9,5. Importante salientar que a nota média do índice foi de 6,61, e a menor nota foi o Conselho Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil.

Os resultados de Lima *et al.* (2014) corroboram com os resultados de Reinecke e Raupp (2024), que apontaram que os conselhos de saúde das três capitais do sul analisadas detinham o melhor resultado de transparência.

Ainda, na discussão sobre a institucionalização dos conselhos, mesmo quase duas décadas após os estudos desenvolvidos, permanece atual o questionamento de Gurza Lavalle, Houtzager e Castello (2006) de que ainda existem limites para que os conselhos possam efetivamente promover uma reforma no sistema democrático.entre esses limites, os autores citam “a ausência de mecanismos generalizados, formais e estáveis de ordenação da relação entre os atores da sociedade civil e seus públicos, beneficiários ou comunidades — notadamente mecanismos de autorização, prestação de contas, responsividade e sanção” (Gurza Lavalle; Houtzager; Castello, 2006, p. 42-43). Neste sentido, conforme apontado por Bezerra *et al.* (2024), foi o processo de institucionalização da participação e da mobilização da sociedade civil que manteve os conselhos funcionando, ainda que com muitas dificuldades, em um período de desconstrução da participação.

Por fim, conforme apontado por Gurza Lavalle, Voigt e Serafim (2016), é necessário que os estudos sobre conselhos avancem de estudos de caso para estudos mais generalizantes, a fim de ampliar a compreensão de suas múltiplas realidades, diferenças, bem como do que as aproxima. Estudos como os de Locks e Giovanini (2025) contribuíram para a reflexão de que, entre as décadas de 2009 e 2020, houve o processo de ampliação de conselhos, porém foi marcado por uma distribuição desigual no território nacional. Nesse conjunto de estudos generalizantes, se encontram os estudos sobre transparência, como os que investigam como os *frameworks* de transparência incorporam os conselhos como categorias de análise (Reinecke; Raupp, 2022), e como diagnosticar a transparência dos conselhos com *frameworks* próprios (Reinecke; Raupp, 2024). Nesse último aspecto,-a transparência nos conselhos se apresenta como uma lacuna de pesquisa e uma possibilidade de avançar na compreensão das práticas de controle social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse ensaio teórico teve como objetivo propor um estudo sobre a possibilidade de surgimento de

uma nova geração de pesquisas sobre conselhos a partir da década de 2020. Para tanto, apontou-se que os conselhos passaram por uma crise de meia-idade entre 2014 e 2022, e que, em 2023, com o governo Lula, a agenda da participação social foi retomada.

O campo teórico da área acompanhou este “efeito ioiô” da participação, apontando estudos sobre o próprio processo de desinstitucionalização (Tatagiba *et al.*, 2022; Avritzer; Zanandrez, 2024; Bezerra *et al.*, 2024), a retomada da participação social em 2023 (Avritzer; Zanandres, 2024; Carvalho; Zanandrez, 2024), um olhar para o contexto subnacional (Gurza Lavalle; Guicheney; Bezerra, 2024; Locks; Giovanini, 2025) e a retomada do debate sobre a dupla face da prestação de contas societal (Gurza Lavalle; Vera, 2022).

Como estudos futuros, apontamos aqui que a década de 2020 deve ser marcada pelo esforço acadêmico em compreender como os conselhos resistem a mudanças políticas (Bezerra *et al.*, 2024), como se dá a participação das OSCs e impactos do MROSC no processo de institucionalização (Locks; Giovanini, 2025), mudança do olhar de indução federal para a indução estadual (Gurza Lavalle; Guicheney; Bezerra, 2024), e em especial como podemos ampliar a participação dos conselhos por meio da transparência.

A transparência dos conselhos é uma agenda importante para a própria sociedade civil, pois a transparência possibilita a ampliação da participação que fortalece os conselhos frente a cenários de desinstitucionalização, pois como apontado por Bezerra *et al.* (2024), houve resistência ao processo de desinstitucionalização por fortes comunidades políticas formadas por atores da sociedade civil que incorporaram os conselhos como estratégias de garantias de direito e políticas públicas. Além do avanço no processo de teorização na área, é possível também trazer contribuições aos conselhos no seu processo de maior abertura a outros atores, instituições participativas e à própria sociedade. Como limitações deste estudo, apontamos a escolha pelo uso da revisão narrativa da literatura, indicando que novos estudos podem ser realizados utilizando a revisão sistemática da literatura.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, C.; CAYRES, D. C.; TATAGIBA, L. Balanço dos estudos sobre os conselhos de

políticas públicas na última década. **Lua Nova**, v. 94, p. 255–96, 2015.

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

AMORIM, P. K. **Democracia e Internet**: a transparência de gestão nos portais eletrônicos das capitais brasileiras. Tese de Doutorado – Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas. Universidade Federal da Bahia, 2012.

AVRITZER, L. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: PIRES, R. R. C. (Ed.). **A efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011.

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

AVRITZER, L.; ANASTASIA, F. **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

AVRITZER, L.; PEREIRA, M. de L. D. Democracia, participação e instituições híbridas. **Teoria e Sociedade**, v. Edição Esp, p. 14–39, 2005.

AVRITZER, L.; ZANANDREZ, P. Entre o passado e o futuro: a disputa em torno da participação. **Revista do Serviço Público** (Brasília), v. 75, p. 35-58, 2024.

BEZERRA, C. P.; ALMEIDA, D. R.; GURZA LAVALLE, A.; DOWBOR, M. Entre a Desinstitucionalização e a Resiliência: Participação Institucional no Governo Bolsonaro. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, v. 67, p. 1/e20220118-49, 2024.

BRAGA, N.; ASHLEY, P. Transparência Pública e Conselhos Municipais: Caso de Referência e Proposta de Conteúdos para Website. **Sistemas & Gestão**, v. 6, n. 4, p. 521–536, 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2018.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado**. 9. ed. Brasília: MARE/ENAP, 1996.

BRESSER-PEREIRA, L. C.. A Reforma do Estado nos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle. **Lua Nova**. Revista de Cultura e Política, São Paulo, v. 45, p. 49-95, 1998.

BUENO, A. S. C. **Uso da Web na ampliação da transparência pública**: análise de Conselhos de Alimentação Escolar de municípios paulistas. Dissertação de Mestrado - Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação. Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, 2013.

- BUVINICH, D. P. R. O mapeamento da institucionalização dos conselhos gestores de políticas públicas nos municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, v. 48, n. 1, p. 55–82, 2014.
- CARNEIRO, C. B. L. Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização. **Revista de Administração Pública**, v. 36, n. 2, p. 277–292, 2002.
- CARVALHO, M. do C. A. A.; TEIXEIRA, A. C. **Conselhos Gestores em Políticas Públicas**. São Paulo: Pólis, 2000.
- CARVALHO, P. D.; ZANANDREZ, P. Desafios da reconstrução da participação no Brasil: análise do PPA Participativo 2024-2027. **CADERNOS ENAP**, v. 3, p. 1-50, 2024.
- CGU. **Guia de Transparência para órgãos e entidades do poder executivo federal**. Brasília, 2019.
- CÔRTES, S. V. Sistema Único de Saúde: espaços decisórios e a arena política de saúde. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 25, n. 7, p. 1626–1633, 2009.
- DRAIBE, S. M. A nova institucionalidade do sistema brasileiro de políticas sociais: os conselhos nacionais de políticas setoriais. **Cadernos de Pesquisa NEPP**, v. 35, p. 31, 1998.
- DINIZ, G. M. A gestão da informação dos municípios cearenses com suporte em um modelo de análise da transparência digital em portais eletrônicos. **Tese de Doutorado – Programa de Pós-Graduação em Administração de Empresas**. Universidade de Fortaleza, 2015.
- FARIA, C. F.; RIBEIRO, U. C. Desenho Institucional: Variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. In: PIRES, R. R. C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011, p. 125–131.
- GOHN, M. da G. Conselhos gestores e gestão pública. **Ciências Sociais Unisinos**, v. 42, n. 1, p. 5–11, 2006.
- GOHN, M. da G. O papel dos conselhos gestores na gestão urbana. In: TORRES RIBEIRO, A. C. T. (Ed.). **Repensando la experiencia urbana de América Latina: cuestiones, conceptos y valores**. Buenos Aires: CLACSO, 2000. p. 175–201.
- GUGLIANO, A. A. O Impacto das Democracias Participativas na Produção Acadêmica no Brasil: Teses e Dissertações (1988-2002). **Bib**, v. 59, n. 1, p. 43–60, 2005.
- GURZA LAVALLE, A. G. Após a Participação : **Lua Nova**, v. 84, p. 13–23, 2011.
- GURZA LAVALLE, A. G. *et al.* Brasil. In: ISUNZA, E.o V. (Ed.). **Controles Democráticos No Electorales y Régimen de Rendición de Cuentas:** en Búsqueda de Respuestas Comparativas: México, Colombia, Brasil, China y Sudáfrica. Mexico City: CIESAS, 2013. p. 63–161.

GURZA LAVALLE, A. G.; BARONE, L. S. Conselhos, associações e desigualdade. In: ARRETCHE, M (Ed.). **Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos 50 anos**. São Paulo: Editora Unesp, 2015. p. 51–76.

GURZA LAVALLE, A. G.; CASTELLO, G. Sociedade Civil, representação e a dupla face da accountability: cidade do México e São Paulo. **Caderno CRH**, v. 32, n. 52, p. 67–86, 2008.

GURZA LAVALLE, A. G.; HOUTZAGER, P.; CASTELLO, G. Democracia, Pluralização da Representação e Sociedade Civil. **Lua Nova**, v. 67, p. 49–103, 2006.

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

GURZA LAVALLE, A.; GUICHENAY, H.; BEZERRA, C. Difusão e operação dos conselhos municipais nos estados: regimes de normatização e seus efeitos. **OPINIÃO PÚBLICA**, v. 30, p. e30121, 2024.

GURZA LAVALLE, A.; CARLOS, E.; DOWBOR, M.; SZWAKO, J. Movimentos sociais, institucionalização e domínios de agência. In: GURZA LAVALLE, A.; CARLOS, E.; DOWBOR, M.; SZWAKO, J. (eds.). **Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2019. p. 21-86.

GURZA LAVALLE, A.; VERA, I. O que dizer da participação hoje? E outrora e alhures. In: TATAGIBA, L.; ALMEIDA, D. R.; GURZA LAVALLE, A.; SILVA, M. K.. **Participação e Ativismos: entre retrocessos e resistências**. Porto Alegre, Editora ZOUK, 2022.

GURZA LAVALLE, A.; VERA, E. I. Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática: participación, controles sociales y representación. In: VERA, E. I.; GURZA LAVALLE, A. (orgs.). **La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social**. México: CIESAS-Universidad Veracruzana, 2010. p. 19-82.

IBANHES, L. C. *et al.* Governança e regulação na saúde: desafios para a gestão na Região Metropolitana de São Paulo, Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 23, n. 3, p. 575–584, 2007.

IBGE. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais - Perfil dos Municípios Brasileiros 2017**. Disponível: <https://www.ibge.gov.br/> Acesso em: 20 mar. 2025.

IBGE. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais - Perfil dos Municípios Brasileiros 2009**. Disponível: <https://www.ibge.gov.br/> Acesso em: 20 mar. 2025.

IPEA. **Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros**. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/> Brasília: Acesso em: 20 mar. 2025.

ISUNZA, E. V. **El caso de São Paulo**. Experiencias de accountability horizontal y social em

América Latina: Estudios de caso comparados en São Paulo, México DF, Caracas y Bogotá. Bogotá: UNIANDES, 2011. [s.l: s.n].

LIMA, P. P. F. *et al.* Conselhos Nacionais: Elementos constitutivos para sua institucionalização. **Texto para Discussão**, v. 1951, 2014.

LOCKS, P.; GIOVANINI, A. Desafios da participação cidadã: sobre o perfil institucional dos conselhos municipais brasileiros. **CADERNOS METRÓPOLE**, v. 27, p. 1-22, 2025.

MEIRELLES, H. L. **Direito Municipal Brasileiro**. 16. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

MENEGUETTI, F. K. O que é um ensaio teórico? **RAC**, v.15, n. 2, pp. 320-332, Mar./Abr. 2011.

PIRES, R. R. C.; VAZ, A. C. N. Participação faz diferença? Uma avaliação das características e efeitos da institucionalização da participação nos municípios brasileiros. In: AVRITZER, L. (Org). **A Dinâmica da Participação Local no Brasil**. São Paulo: Cortez Editora, 2010. p. 222–265.

PIRES, R. R. C.; VAZ, A. C. N. Participação Social como método de governo? Um mapeamento das “Interfaces Socioestatais” nos programas federais. **Texto para discussão IPEA**, n. 1707, p. 57–61, 2012.

POGREBINSCHI, T.; SAMUELS, D. The Impact of Participatory Democracy Evidence from Brazil’ s National Public Policy Conferences. **Comparative Politics**, p. 313–332, 2014.

REINECKE, L. F. G.; RAUPP, F. M. . Revisão sistemática de literatura sobre frameworks nacionais de transparência: os conselhos fazem parte desta agenda?. **GUAJU - Revista Brasileira de Desenvolvimento Territorial Sustentável**, v. 8, p. 1-28, 2022.

REINECKE, L. F. G.; RAUPP, F. M. . Índice de Transparência de Conselhos Municipais. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais**, v. 9, p. 87-124, 2024.

RODRIGUES, F. P. **A efetividade dos conselhos municipais de habitação:** mecanismos entre decisão e implementação. Dissertação de Mestrado – Universidade de São Paulo, 2017.

SANTOS, N. R. dos. Implantação e funcionamento dos Conselhos de Saúde no Brasil. In: CARVALHO, M. do C. A. A.; TEIXEIRA, A. C. (Eds.). **Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas no Brasil: Avanços e Possibilidades**. São Paulo: Pólis, 2000. p. 15–21.

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

TATAGIBA, L. F. **Participação Cultura Política e Modelos de gestão:** a democracia gerencial e suas ambivalências. Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), 2003.

TATAGIBA, L. F. Participação e reforma do Estado: Sobre a arquitetura da participação em São Paulo, Brasil. In: O'DONNELL, G.; TULCHIN, J.; VARAS, A. (Eds.). **New Voices in the Study of Democracy in Latin America**. Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2008.

TATAGIBA, L.; ALMEIDA, D. R.; GURZA LAVALLE, A.; SILVA, M. K. **Participação e Ativismos: entre retrocessos e resistências**. Porto Alegre, Editora ZOUK, 2022.

TEIXEIRA, A. C. C.; SOUZA, C. H. L. de; LIMA, P. P. F. Arquitetura da Participação no Brasil: Uma Leitura Das Representações Políticas em Espaços Participativos Nacionais. **Texto para discussão IPEA**, n. 1735, p. 48, 2012.

VELLO, B. G. **Inovação democrática e desconfiança: o controle das políticas públicas nos conselhos**. Dissertação de Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Universidade de São Paulo, 2017.

VIEIRA, J. B.; CORDEIRO, E. ; GARCIA, L. . A publicização 20 anos após a reforma do Estado no Brasil: um estudo de caso do Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas. **Planejamento e Políticas Públicas**, v. 50, p. 399-420, 2018.

ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C.; RICCIO, E. L. Transparéncia: reposicionando o debate. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, v. 12, n. 25, p. 137, 2015.