

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALFENAS

RODOLFO CAMILO VIEIRA

**INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS SOB A PERSPECTIVA DA TEORIA DOS
SISTEMAS DELIBERATIVOS: O CASO DO SUBSISTEMA DE CONSELHOS DE
POLÍTICAS EM ALFENAS-MG**

ALFENAS/MG

2017

RODOLFO CAMILO VIEIRA

**INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS SOB A PERSPECTIVA DA TEORIA DOS
SISTEMAS DELIBERATIVOS: O CASO DO SUBSISTEMA DE CONSELHOS DE
POLÍTICAS EM ALFENAS-MG**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à
Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL-MG)
como parte dos requisitos para a obtenção do título
de Bacharel em Ciências Sociais, sob a orientação
do Prof. Dr. Antonio Carlos Andrade Ribeiro

ALFENAS/MG

2017

RODOLFO CAMILO VIEIRA

**INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS SOB A PERSPECTIVA DA TEORIA DOS
SISTEMAS DELIBERATIVOS: O CASO DO SUBSISTEMA DE CONSELHOS DE
POLÍTICAS EM ALFENAS-MG**

A Banca examinadora abaixo-assinada aprova este Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como parte dos requisitos para obtenção do título de Bacharel em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Alfenas.

Aprovado em: 11 de agosto de 2017.

Prof. Dr. Antonio Carlos Andrade Ribeiro
Universidade Federal de Alfenas

Prof. Dr. Gleyton Carlos da Silva Trindade
Universidade Federal de Alfenas

Prof. Dr. Eduardo da Silva Moreira
Universidade Federal de Minas Gerais

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos professores do Instituto de Ciências Humanas e Letras que, de alguma forma, contribuíram para minha formação. Gostaria de citar nominalmente Sandro Cerveira, Adriano Santos, Lucas Gigante, Marcelo Conceição e Gleyton Trindade.

Agradeço especialmente ao meu orientador Antonio Carlos Andrade Ribeiro. Muito obrigado pela oportunidade e paciência.

Aos amigos, novos e velhos, que fizeram parte desses anos de Alfenas. À galera de Itajubá, remanescentes do Coroados: Francis, João, Vinícius, Cappello. A todos com quem um dia eu dividi as contas, as alegrias e as tristezas. Ao Willian - não só, mas também - pelas partidas de xadrez.

Gostaria de agradecer aos amigos que me receberam de braços abertos durante essa minha última estadia em Alfenas: Gustavo, Othon e Lincoln.

À minha família, por toda força e suporte. Meus pais, José do Carmo e Helena. Meus irmãos, Camila e Gabriel.

Por fim, mas não menos importante, à minha companheira de vida, Maren Metell, por todo apoio, carinho e compreensão, suportando minhas ausências e acreditando em mim nos momentos em que eu mesmo começo a achar que não vou conseguir.

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo a replicação em Alfenas, Minas Gerais, da pesquisa realizada por Silva e Ribeiro (2016) na cidade de Belo Horizonte, Minas Gerais, referente ao conjunto de conselhos de políticas públicas. Utilizou-se aqui a abordagem em nível meso, nomeada de “subsistema deliberativo”, proposta pelos autores. Metodologicamente foram utilizadas técnicas de análise de redes sociais (ARS) para a análise dos dados. Partiu-se da hipótese de que o subsistema dos conselhos de políticas públicas de Alfenas apresentaria configuração distinta da encontrada em Belo Horizonte. Os resultados apontam, além do já esperado protagonismo dos atores estatais na conexão do subsistema, a existência de atores representantes tanto da sociedade civil como do poder público a depender do conselho, aqui denominados *representantes híbridos*.

Palavras-chave: conselhos de políticas; democracia deliberativa; análise de redes sociais; sistemas deliberativos

ABSTRACT

The aim of this thesis is to replicate the study on public policy councils that Silva and Ribeiro (2016) carried out in the city of Belo Horizonte, Minas Gerais in the city of Alfenas, Minas Gerais. The meso-level approach, called the “deliberative subsystem” was used. Methodologically, social network analysis techniques were used to analyse the data material. The assumption was that the subsystems of the public policy councils of Alfenas would be configured differently than found in Belo Horizonte. In addition to the already expected protagonism of the state actors in connection with the subsystem, the results show the existence of actors representing either the civil society or the public authority depending on the council, here called *hybrid representatives*.

Keywords: Policy council, deliberative politics, social network analysis, deliberative systems

SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS	4
RESUMO	5
ABSTRACT	6
INTRODUÇÃO	8
1. INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS (IPS)	12
1.1. Experiências participativas e Inovações institucionais No Brasil.....	12
1.2. Problemas relativos à participação e deliberação	15
1.2.1. O conceito de IPs, Modos de Abordagem e Variações.....	
Metodológicas	15
1.2.2. Perfil dos Participantes	18
1.2.3. Representatividade nos conselheiros	19
1.2.4. Déficit Deliberativo	21
1.2.5. Controle Público.....	23
1.3. Considerações	24
2. A TEORIA DEMOCRÁTICA DELIBERATIVA	26
2.1. Modelo Sistêmico de Democracia Deliberativa	28
2.1.1. Definição de Sistema	29
2.1.2. Considerações a respeito dO PAPEL do Estado	30
2.1.3. Vantagens de uma abordagem sistêmica da teoria Democrática Deliberativa	34
2.2. Implicações de uma abordagem sistêmica nos estudos sobre Intituições Participativas no Brasil.....	35
3. SUBSISTEMA DE CONSELHOS DELIBERATIVOS DA CIDADE DE ALFENAS (MG, BRASIL)	40
3.1. Os Conselhos de Poíticas da cidade de Alfenas.....	40
3.2. Objetivo, Hipótese e Metodologia	41
3.3. Resultados	43
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS	51
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	53

INTRODUÇÃO

A teoria democrática apresentou, segundo Dryzek (2000 *apud* AVRITZER 2009), uma virada deliberativa (*deliberative turn*) nas últimas décadas. Essa virada teórica apresenta, primeiramente, uma tentativa de superar a concepção agregativa de democracia, hegemônica principalmente a partir da segunda metade do século XX. Esse modelo de democracia apresenta “pouco espaço para a participação [...] e o desenvolvimento coletivo [...], [restringindo a democracia a] um meio de escolher pessoas encarregadas da tomada de decisões e de colocar alguns limites em seus excessos” (HELD, 1987, p. 131), ou seja, a democracia se caracterizaria como sendo um sistema de organização para a competição de uma elite política.

A teoria da democracia competitiva - ou elitismo competitivo, tal como a classifica David Held (1987) -, que tem como um de seus principais expoentes Joseph Schumpeter, encontra-se originalmente associada à obra de Max Weber (HELD, 1987; MONTEIRO, MOURA e LACERDA, 2015; AVRITZER, 2000). Como aponta Held (1987, p. 132), Weber constrói seu modelo de democracia argumentando a partir “de relatos descritivos-explicativos de fenômenos reais para avaliações da viabilidade de várias opções políticas competitivas”.

Assim, para Weber (1980),

a Democracia é um modo de seleção e formação do corpo político na qual a participação política não é o elemento fundamental. A participação do povo limita-se à colaboração e votação durante as eleições, que ocorrem em intervalos relativamente longos, a discussão de resoluções, cujos efeitos são sempre controlados em grande escala pelos líderes (p. 68 *apud* MONTEIRO, MOURA e LACERDA, 2015, p. 159).

Seguindo a mesma linha, Joseph Schumpeter descreve a democracia como “um método político, ou seja, trata-se de um determinado tipo de arranjo institucional para se chegar a decisões políticas - legislativas e administrativas” (SCHUMPETER, 1943, p. 242 *apud* PATEMAN, 1992, p. 12). Assim, buscando eliminar a sobrecarga valorativa das concepções de democracia do século XVIII, Schumpeter, desenvolve uma teoria procedimental da democracia.

Segundo Ribeiro (2010, p. 412-413),

[o] autor se apoiou na ideia de uma teoria clássica da democracia elaborada pelos teóricos políticos do século XVIII, de caráter prescritivo, baseada na falsa noção de bem comum, para argumentar em favor de um modelo de democracia baseado nas condições e no comportamento dos eleitores no mundo real.

Schumpeter destaca o caráter ficcional da vontade geral exaltada pelos “teóricos clássicos” descartando, assim, os elementos argumentativos de sua concepção democrática de soberania restrita na formação dessa vontade. Como aponta Avritzer (2000), para Schumpeter “tais vontades não passariam de ‘impulsos vagos operando em relação a *slogans* disponíveis e impressões falsas” (SCHUMPETER, 1942, p. 253 *apud* AVRITZER, 2000, p.30).

Assim, ao fazer uma crítica às teorias normativas de democracia, procurando identificar a democracia real, alegadamente com base na observação do mundo contemporâneo, a teoria formulada por Schumpeter possibilitou, como aponta Ribeiro (2010, p. 418),

uma compreensão mais apurada da democracia possível no mundo contemporâneo e, de certa forma, [reformular] os termos do debate democrático ao mostrar os limites para retomada dos ideais clássicos fundantes da democracia, aqueles da dimensão horizontal.

Contudo, essa teoria, apesar de aceita, difundida e aprimorada por outros autores tais quais Downs, Bobbio, Sartori, Prezeworski, como aponta Ribeiro, apesar de “seus achados e avanços não resultaram no fim das teorias normativas da democracia. Ao contrário, autores como Rawls (1971), Habermas (1995; 1989; 1984), Cohen (1997a; 1997b) e Bohman (1996)” (Idem) apontam alguns limites destas teorias, a começar pela premissa de que indivíduos têm preferências dadas. Os chamados teóricos deliberativos argumentam que “o processo de argumentação e mudança de preferências é um elemento central do processo de tomada de decisão” (AVRITZER, 2009, p. 7-8).

Como apontam Monteiro, Moura e Lacerda (2015, p. 162),

a questão da formação de preferências – individuais – e da agregação ou não dessas preferências adquiriu um papel central para compreender o método democrático procedimental, em especial para a corrente do individualismo metodológico. A partir da assertiva de John Elster (1999), de que os indivíduos são propositivos, ou seja, suas ações são dotadas de intencionalidade, uma série trabalhos empíricos, seja através da teoria dos

jogos, da escolha racional, dentro de seus limites, vem debatendo a validade teórica desses pressupostos.

Assim, recuperando a dimensão do debate público, os teóricos deliberativos tecem sua crítica ao caráter decisionístico de deliberação sustentado pela teoria elitista colocando em xeque a questão da legitimidade democrática das decisões, levantando questões como a sub-representação e defendendo processos de legitimação “cujas decisões deveriam ser construídas a partir da troca de razões de modo a que se chegue a um resultado que atenda a todos que participam do processo de discussão” (RIBEIRO, 2010, p. 421).

Leonardo Avritzer aponta para a existência de quatro elementos principais que compõem a democracia deliberativa. Além da já posta superação da ideia de agregação de preferências pré-definidas, ela “identifica a racionalidade política com a ideia de mudança e justificação de preferências” (AVRITZER, 2009, p. 8). Ademais, a democracia deliberativa pressupõe inclusão, posto que “os indivíduos envolvidos em um processo de produção de normas-ações devem poder apresentar suas razões” (Idem). Por fim, ele aponta para o que considera o centro do cânone democrático deliberativo, qual seja, de que “a democracia deliberativa envolve a ideia de construção institucional com base na suposição de que as preferências dos indivíduos por formas amplas de discussão devem implicar a procura por instituições capazes de efetivar tais preferências” (Idem).

As críticas mútuas entre essas diferentes perspectivas teóricas, aponta Ribeiro (2010, p. 424), acaba por contribuir para o avanço da teoria democrática ainda que seja “difícil para perspectivas que partem de paradigmas tão divergentes chegarem a uma leitura comum do processo democrático”.

Como apontam Monteiro, Moura e Lacerda (2015, p. 174)

[há] um consenso em que o sistema representativo não dá conta de, por si só, aprofundar a democracia e, por isso, propugna-se pela necessidade de aumentar a presença da sociedade civil em formas alternativas de representação, principalmente através da criação de espaços em que ela possa se manifestar.

Os autores apontam para as inovações institucionais brasileiras, tais quais os conselhos gestores ou os Orçamentos Participativos, como sendo espaços de possíveis articulação entre sociedade e Estado.

Nesta perspectiva, este trabalho busca apreender como se dá essa articulação tendo como foco o conjunto de conselhos de políticas da cidade de Alfenas, Minas Gerais. Assim, no primeiro capítulo irei apresentar essas inovações institucionais e introduzir o conceito de Instituições Participativas para, em seguida, apresentar alguns limites apontados pela literatura em relação às potencialidades desses espaços.

No segundo capítulo começo por discutir de forma um pouco mais aprofundada, ainda que sucinta, a teoria democrática deliberativa bem como o modelo sistêmico de democracia deliberativa e seus impactos sobre as pesquisas em torno das Instituições Participativas no Brasil. Introduzindo, por fim, a perspectiva meso proposta por Silva e Ribeiro (2016) com vistas no aprimoramento da análise empírica dos pressupostos da teoria dos sistemas deliberativos.

Por fim, faço uma análise descritiva do subsistema de conselhos de políticas de Alfenas, utilizando como método a análise de redes sociais, replicando a pesquisa feita por Silva e Ribeiro (2016) na cidade de Belo Horizonte.

1. INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS (IPS)

1.1. EXPERIÊNCIAS PARTICIPATIVAS E INOVAÇÕES INSTITUCIONAIS NO BRASIL

O processo de redemocratização do Brasil, iniciado a partir do final da década de 70, foi marcado por intensa mobilização social em busca de reconhecimento aos direitos civis, sociais e políticos, que haviam sido restringidos pelo regime autoritário que se instalara no país a partir de 1964. Movimentos sociais, centrais sindicais e associações civis, com respaldo de agentes políticos, demandavam pela implementação e restituição de direitos, ampliação da participação política, bem como o fortalecimento das esferas locais de governo através da descentralização do poder. Assim, ao cabo da Assembleia Constituinte de 1988, importantes princípios participativos estariam prescritos na Constituição Federal (CF/88) - Leonardo Avritzer (2016) destaca os artigos 1º e 14º, que tratam da soberania e participação direta respectivamente, bem como os artigos sobre políticas sociais participativas -, o que, juntamente com as legislações infraconstitucionais, possibilitaria, principalmente a partir da década de 90, a criação e disseminação de inúmeras inovações institucionais tais quais os conselhos gestores de políticas públicas (CGPPs), orçamentos participativos (OPs), planos diretores municipais (PDMs) etc.

Entretanto, há de se salientar, que as primeiras experiências participativas no Brasil - através de conselhos comunitários e populares - são anteriores à CF/88, datando das décadas de 1970/80. Certamente que adequados aos modelos de participação vigentes, os primeiros conselhos apresentavam características distintas tanto no que se refere ao modo de organização como em seus objetivos práticos. Enquanto os conselhos comunitários, criados pelo poder público, tinham o intuito de ter acesso e abrir um canal de negociação às demandas dos movimentos populares, os conselhos populares, não institucionalizados, criados autonomamente pelos próprios movimentos, tinham um caráter reivindicatório (AVRITZER, 2007; GOMES, 2003; ALMEIDA, CUNHA, 2009). Dada essa dupla característica originária, quando da Assembleia Constituinte de 1988, duas visões em torno da definição e natureza dos conselhos colocaram-se em disputa, a saber, se os conselhos seriam ou não

“um órgão embrionário de um novo poder, de uma forma de democracia direta, com autonomia em relação ao Estado” (TEIXEIRA, 1996, p. 8 apud GOMES, 2003, p. 39). Ainda citando Teixeira, Gomes aponta que o modelo de conselhos gestores idealizado na CF/88 se distinguia dos dois modelos até então vigentes, sendo, a partir daí, caracterizados como

[...] uma das formas de participação visando a mudanças na gestão pública e na elaboração de políticas, tendo em vista sua democratização e transparência, portanto, como canal de relação entre Estado e sociedade, espaço de administração de conflitos (Idem).

Assim, com o intuito de viabilizar maior participação de diversos setores da sociedade no concernente às decisões e controle sobre políticas públicas, visando democratizar o processo e buscando maior eficácia dos resultados à medida que, ao mesmo tempo, procurava romper com o caráter centralizador, autoritário e excludente das agências estatais em relação à produção e execução de políticas públicas, a CF/88 promoveu uma série de inovações institucionais abrangendo os três âmbitos de governo (AVRITZER, 2008, 2011, 2016; ALMEIDA; CUNHA, 2009; ABERS, KECK, 2008; GOHN 2000 apud GOMES, 2003; RIBEIRO, 2010; TATAGIBA, 2002). Destarte, como aponta Tatagiba (2002, p. 47 - 48),

[a] sociedade poderia exercer um papel mais efetivo de fiscalização e controle [...], assim como poderia imprimir uma lógica mais democrática na definição da prioridade na alocação de recursos públicos. Esses mecanismos de participação obrigariam o Estado a negociar suas propostas com outros grupos sociais, dificultando a usual “confusão” entre interesse público e interesses de grupos que circulam em torno do poder estatal e costumam exercer influência direta sobre ele.

Para além destas atribuições já postas - de controle e fiscalização públicos sobre as ações estatais -, essas inovações institucionais participativas cumpriram ainda um papel pedagógico, imanente ao processo participativo, no que se refere à promoção da cidadania, o que possibilitaria um aprofundamento de práticas democráticas no âmbito da sociedade civil estreitando sua relação com o Estado (TATAGIBA, 2002; CAMPOS, 2011; PATEMAN, 1992 apud LÜCHMANN, 2007).

Tatagiba (2002) utiliza-se da diferenciação empregada na pesquisa “Conselhos Municipais e Políticas Sociais” (IBAM, IPEA, Comunidade Solidária, 1997) para apontar a existência de três tipos principais de conselhos em vigor no

Brasil, a saber, Conselhos de Programas, Conselhos de Políticas e os Conselhos Temáticos. Os primeiros relacionam-se a programas governamentais específicos tanto no que tange seus objetivos quanto ao perfil dos beneficiários, estando “em geral associados a ações emergenciais bem delimitadas, [...] vinculadas ao provimento concreto de acesso a bens e serviços elementares ou a metas de natureza econômica” (TATAGIBA 2002, p. 49). Os Conselhos de Políticas, por sua vez, encontram-se

[...] ligados às políticas públicas mais estruturadas ou concretizadas em sistemas nacionais [...]. São, em geral, previstos em legislação nacional, tendo ou não caráter obrigatório, e são considerados parte integrante do sistema nacional, com atribuições legalmente estabelecidas no plano da formulação e implementação das políticas na respectiva esfera governamental, compondo as práticas de planejamento e fiscalização das ações (Idem).

Por último, os Conselhos Temáticos, que, atuando nas esferas municipais, não são diretamente regidos por princípios normativos preestabelecidos por uma legislação federal. Como aponta Ribeiro (2010, p. 204), utilizando como referência o trabalho de Tatagiba (2002), os Conselhos Temáticos “dependem de iniciativas locais ou de estímulo estadual e são organizadas em torno de temas ou movimentos de ideias no âmbito municipal”.

Contudo, tais inovações institucionais de caráter participativo previstas pela CF/88 trouxeram também consigo inúmeros problemas a serem investigados sobre a realização de fato das aspirações às quais pretendiam cumprir no concernente ao aprofundamento da democracia através de maior participação da chamada sociedade civil bem como da efetividade destas instituições na formulação de políticas públicas e fiscalização das ações estatais. Como ponderam Vera Schattan P. Coelho e Marcos Nobre (2004, p.12),

[...] por sua própria natureza, o exame dos problemas da participação e da deliberação exige a investigação de configurações institucionais concretas, tanto no âmbito da esfera pública quanto no âmbito do Estado [...] essa exigência traz consigo não apenas os desafios teóricos e práticos [...] mas também o elemento adicional de [os pesquisadores] se debruçarem sobre contextos em que direitos não têm plena efetividade.

Assim, na sequência deste capítulo, buscarei, de maneira sucinta, fazer um levantamento dos principais problemas apontados pelos estudos feitos em torno das instituições participativas no Brasil, surgidas a partir da promulgação da CF/88.

1.2. PROBLEMAS RELATIVOS À PARTICIPAÇÃO E DELIBERAÇÃO

Considero que é possível destacar cinco temas principais que foram abordados nos primeiros estudos sobre as instituições participativas. Para tanto, primeiramente apresento o conceito de Instituições Participativas (IPs) bem como e algumas variações metodológicas e de abordagem nas pesquisas em torno destas. Na sequência, apresento alguns dos limites apontados pela literatura.

1.2.1. O CONCEITO DE IPS, MODOS DE ABORDAGEM E VARIAÇÕES METODOLÓGICAS

As inovações institucionais, apresentadas pela CF/88, obtiveram da Ciência Política “pelo menos duas perspectivas distintas de análise”. Uma corrente de pesquisadores voltou-se para as instituições garantidoras da estabilidade do sistema político, corrente esta que “concentra seus esforços, sobretudo, na análise da distribuição dos poderes de agenda e de veto entre os atores políticos” (RIBEIRO, 2010, p. 207), com destaque aos mecanismos que visam evitar a chamada “paralisia decisória”. Tal como aponta Sérgio Abranches (1988) em seu artigo “Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro” - artigo este que, de acordo com Avritzer (2016), batiza o sistema político vigente no Brasil -, estes estudos buscam empreender uma análise do

arranjo constitucional que regula o exercício da autoridade política e define as regras para resolução de conflitos oriundos da diversidade das bases sociais de sustentação política do governo e dos diferentes processos de representação (ABRANCHES, 1988, p. 8).

Ademais, Ribeiro (2010, p. 208) aponta ainda para a existência de uma segunda vertente, esta voltada à análise das inovações institucionais potencialmente capazes de ampliar a “participação social nos processos formais da política”. Para

caracterizar essas inovações institucionais de caráter participativo, Avritzer (2008) lança mão do conceito de Instituições Participativas (IPs), e ele o faz ao apontar os limites da forma convencional de se definir instituições políticas, qual seja, “como um conjunto de normas e de regras que estruturam a ação social e política” (AVRITZER, 2008, p. 45). Para o autor, tal conceituação, ao abarcar somente “instituições resultantes do processo de autorização da representação” (Idem), negando o caráter institucional das formas de participação, faz com que participação apareça em oposição à institucionalização. Assim, para Avritzer, tal como aponta Borba (2011, p. 66), “tal abordagem não consegue captar instituições que não estão formalmente definidas (como é o caso de algumas inovações participativas no Brasil)”, fazendo-se necessário, portanto, a elaboração de um conceito que abranja as “formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas” (AVRITZER, 2008, p.45), tal como ele define o conceito de instituições participativas.

Borba (2011) aponta para uma segunda definição de IPs, tal como a concebem Pires e Vaz (2010), qual seja,

como conceito abrangente que permita concebermos e analisarmos conjuntamente os diferentes processos institucionais por meio do qual cidadãos interferem nas decisões, implementação e monitoramento de políticas públicas (PIRES, VAZ, 2010, p. 15 apud BORBA, 2011, p. 67).

Segundo Borba, esta definição deriva do fato de os autores terem constatado na literatura sobre as inovações institucionais uma “‘super-especialização’ dos estudos por tipo de instituição participativa e/ou por área de política pública” (idem), ou seja, segundo Borba, os autores apontam para o fato de boa parte dos estudos ou focarem-se em apenas um tipo de IP - como OP ou conselhos, por exemplo -, ou então em áreas de políticas públicas específicas - como conselhos de saúde, de assistência social etc.

Para além do aspecto conceitual em torno do objeto de estudos, as pesquisas em torno das IPs apresentam variações metodológicas quanto à forma de abordagem por parte dos pesquisadores que se ocupam da compreensão tanto no que tange sua dinâmica de funcionamento, quanto no que se refere aos seus efeitos práticos na vida social e política. Assim, uma primeira linha de pesquisa se utiliza de estudos de caso procurando apreender as dinâmicas internas de funcionamento

dessas instituições. Uma segunda linha de pesquisa, mais recente, buscam padrões que possam ser generalizáveis utilizando-se, para tanto, de estudos comparados (ALMEIDA, CUNHA, 2009; PIRES, VAZ, 2010 apud BORBA, 2011, TATAGIBA, 2011). Os estudos comparados podem ainda ou estarem focados “no campo de ação de uma mesma instituição” (BORBA, 2011, p. 66) - por exemplo, Orçamentos Participativos (OPs), Conselhos Gestores de Políticas Públicas (CGPPs) etc. -, como também podem destinar-se a comparar instituições distintas. Ainda com vistas de investigar o funcionamento das IPs, alguns estudos têm aplicado técnicas de Análise de Redes Sociais para analisar os padrões de relacionamentos entre os membros de IPs (AZAMBUJA JUNIOR, 2009) e entre as próprias IPs (SILVA e RIBIERO, 2016). Há ainda os esforços voltados para investigar os efeitos causais da IPs que destacam a relação entre as IPs e as políticas públicas locais (VAZ e PIRES, 2011; ALMEIDA, 2011).

As análises feitas em torno das IPs - grande parte focada nos conselhos gestores - indicam que estas possibilitaram a incorporação de atores políticos antes excluídos dos processos decisórios, proporcionando, além da ampliação dos temas a serem considerados quando da formulação de políticas públicas, maior horizontalidade nas decisões sobre tais políticas, o que contribui “significativamente para a democratização do acesso aos bens públicos” (RIBEIRO, 2010, p. 208 - 209). Sob esse aspecto, as IPs representam mudanças positivas no que tange a construção e ampliação da cidadania e a forma de se experimentar a democracia ao romper certas barreiras em relação ao modo tradicional de se fazer política, possibilitando assim a criação de uma nova cultura política. Não obstante, há na literatura uma preocupação em apontar para os limites da participação que fizeram com que, passadas quase três décadas da promulgação da CF/88, as aspirações e expectativas criadas em torno das IPs não se realizassem por completo (RIBEIRO, 2010; TATAGIBA, 2002, FARIA, RIBEIRO, 2011, LÜCHMANN, 2007). Na sequência deste capítulo buscarei esboçar alguns desses limites apontados pela literatura.

1.2.2. PERFIL DOS PARTICIPANTES

Os estudos em torno das IPs apresentaram inicialmente uma preocupação com o perfil dos participantes. Observou-se que o perfil varia de acordo com o tipo de instituição em que estão focadas essas pesquisas. Os participantes dos conselhos gestores, por exemplo, apresentam grau de escolaridade e perfil socioeconômico superiores à média da população em geral. Já nas experiências de orçamentos participativos, os participantes apresentam um perfil de renda e escolaridade em patamares próximos à média da população (AVRITZER, 2016; BORBA, 2011; LÜCHMANN, 2007, FARIA, RIBEIRO, 2011, TATAGIBA, 2002, 2011).

Alguns autores apontam para o fato de, no caso dos conselhos gestores, esse perfil elevado no que tange escolaridade e perfil socioeconômico dos conselheiros, acaba por revelar a existência de uma elite política com uma cultura associativa elevada (FUKE, PERISSINOTTO e RIBEIRO, 2003 apud RIBEIRO, 2010; SANTOS JUNIOR, AZEVEDO E RIBEIRO, 2004 apud LÜCHMANN, 2007). Ou seja, apesar da heterogeneidade apresentada pela variedade de organizações que compõe os conselhos, demonstrada por vasta literatura, estes apresentariam, contudo, uma propensão à elitização (TATAGIBA, 2005). Segundo Lüchmann (2007), isso se dá pelo fato de os conselhos gestores estarem fundamentados preponderantemente em um princípio de representação mediado por organizações da sociedade civil, o que, segundo a autora,

reproduz, no espaço institucional, um processo de filtragem que, operacionalizado pela lógica associativa, recorta o campo da representação, que passa a ser eminentemente ocupado pelos setores que apresentam maior nível socioeconômico e cultural (LÜCHMANN, 2007, p. 159).

Uma característica marcante no que tange o perfil geral dos participantes dos conselhos no Paraná apresentada no livro “Democracia e participação: os conselhos gestores do Paraná”, diz respeito ao fato de “um grande número de conselheiros, inclusive dentre os que representam a sociedade civil, trabalham no serviço público” (TATAGIBA, 2005, p. 209 - 210). Assim, o perfil típico dos conselheiros poderiam ser descritos como

brancos, com leve preponderância das mulheres, maiores de 30 anos, casados, de religião católica, com alta escolaridade, predominando aqueles com nível superior. Estão inseridos no mercado formal de trabalho, concentrados no serviço público municipal e recebendo a partir de 5 salários (FUKE, PERISSINOTTO & SOUZA, 2004, p. 190 apud TATAGIBA, 2005, p. 2010).

1.2.3. REPRESENTATIVIDADE NOS CONSELHEIROS

Os conselhos surgem para tentar suprir déficits de representação apontados em relação às instituições representativas tradicionais, contudo, como aponta Gomes (2003), as justificativas apontadas em favor do caráter representativo da democracia, tal qual problemas de ordem demográfica e geográfica, além da “complexidade do escopo em discussão” (GOMES, 2003, p. 46), se fazem também presentes nos municípios, de modo que a participação social nos conselhos também se faça por meio da representação, porém, com o “componente adicional [da] não universalidade do sufrágio para escolha destes representantes” (Idem), o que é apontado pelas críticas como um componente comprometedor à sua legitimidade.

Entretanto, a legitimidade dos modelos participativos se baseia no pressuposto geral da democracia deliberativa que aponta como legítimas as decisões políticas tomadas, por meio do debate, por aqueles os quais serão afetados diretamente por elas (LÜCHMAN, 2007; HABERMAS, 2003 apud ALMEIDA, CUNHA, 2011). Segundo Abers e Keck (2007, p. 4 apud VAZ, 2011, p. 102) os conselhos gestores, por apresentarem “uma forma de representação de grupo”, não poderiam se enquadrar “no conceito tradicional de democracia participativa”, posto “que os participantes da sociedade civil não seriam ‘cidadãos comuns’, mas representantes de organizações específicas, que são escolhidas como tal por outras organizações ou uma assembleia destas”, Além disso, como ponderam Abers e Keck, “[a] noção de que o Estado pode ser representado como um interesse parcial é difícil de ser aceita em termos teóricos, e não deixa claro em nome de quem ou do quê os representantes do Estado nos conselhos se manifestam e votam” (ABERS, KECK, 2008, p. 101).

Por outro lado, Avritzer (2007 apud VAZ, 2011) argui que a legitimidade da representação nos conselhos gestores no que se refere aos atores da sociedade

civil “estaria ligada muito mais a uma representação de temas do que a uma representação de pessoas e/ou perspectivas específicas”. Vaz (2011, p. 102) aponta para o fato de que, para Avritzer,

a política necessitaria tanto do ator que age legitimado pela autorização recebida, quanto daquele que age por si só, assumindo os riscos da ação. Não deixaria de haver representação mesmo quando aquele que age por conta própria, geralmente acerca de determinados temas e/ou assuntos específicos, falasse em nome de outros, ainda que a relação fosse estabelecida por identificação – e não identidade, ressalte-se.

No entanto, este modelo de conselho, dependente de vínculos associativos acaba por reduzir, tanto a quantidade de agentes participantes, posto que a inclusão de cidadãos não vinculados a nenhuma instituição é dificultada - apesar da existência de instrumentos que permitam a participação como auto-representação, seja através da participação direta dos cidadãos em fóruns ou conferências, seja através da participação dos segmentos da sociedade civil escolhidos por critérios de qualificação -, como a qualidade da representação dentro desse espaço (LÜCHMANN, 2007; RIBEIRO, 2010). Além disso, Lüchmann (2007) aponta como razão limitante da motivação à participação também o fato de os conselhos gestores estarem relacionados à formulação de políticas mais gerais, o que implica menor percepção da efetividade destes no concernente aos resultados distributivos. Assim, a baixa participação nos conselhos gestores estaria ligada ao tipo de política à qual se dedica “não apenas no que se refere à maior ou menor proximidade com os interesses da população, como também no que diz respeito ao quadro de alcance social e de complexidade institucional” (Idem, p. 160 - 161).

Outra questão relacionada à qualidade da representação nos conselhos diz respeito ao “vínculo estabelecido entre os conselheiros [...] com suas entidades” (TATAGIBA, 2002, p. 63). Os estudos de caso apresentados pela autora apontam para o fato de os conselheiros, sejam eles governamentais ou não-governamentais, apresentarem fraca relação com os órgãos e entidades de origem. Neste sentido, os conselheiros acabam por defender suas próprias ideias dentro dos conselhos já que não cumprem o papel de mediadores fazendo o intercâmbio de informações - pautas, pareceres e posicionamentos - entre estes e as entidades às quais representam.

Nesse sentido, os conselheiros ligados a órgãos governamentais, além de apresentar alta rotatividade, seriam detentores de pouca ou nenhuma legitimidade para sustentar as decisões tomadas pelos conselhos em seus órgãos de origem. Talvez, isso se explique pelo fato de o Estado apresentar certa relutância em disputar suas políticas nos conselhos devido à sua tendência à centralização e seu caráter tradicionalmente autoritário no que se refere à formulação e implantação de políticas públicas. Isso somado à baixa capacidade técnica e política dos conselheiros, sejam eles governamentais ou não, acaba por influir também na baixa efetividade deliberativa dos conselhos (TATAGIBA, 2002).

1.2.4. DÉFICIT DELIBERATIVO

Sobre este ponto, Avritzer (2011) aponta para o fato de os estudos que se voltaram para a questão do déficit deliberativo dentro dessas instituições, apesar de apresentarem abordagens diferentes - sejam os que se preocupam com a forma deliberativa destas instituições, ou os que concebem estas como espaços de interação entre Estado e sociedade -, convergem ao indicarem que

a participação deliberativa envolve ao menos dois momentos: um primeiro momento de discussão e deliberação no interior de instituições como conselhos e OPs, em geral fortemente deliberativo, que envolve tanto atores da sociedade civil quanto atores estatais; e um segundo momento que envolve mais fortemente atores estatais, que é o da implementação destas decisões pelo estado (Idem, p. 16).

Nesse sentido, o vínculo débil com os órgãos e entidades de origem e a baixa capacidade dos conselheiros afetaria a qualidade deliberativa tanto no que se refere à efetividade dos momentos deliberativos, internos aos conselhos, como em relação a seus resultados distributivos.

Em relação à baixa capacitação dos conselheiros, Tatagiba (2002, p. 70), pontua que a

falta de capacitação atinge de forma diferenciada os distintos atores que participam dos conselhos. Se o acesso às informações e o próprio conhecimento da máquina administrativa colocam os conselheiros governamentais em vantagem em relação aos representantes da sociedade civil, entre estes últimos, as diferentes capacidades também oferecem obstáculos à igualdade de participação nos processos deliberativos.

Essa vantagem dos representantes estatais se apresenta de forma peremptória no que se refere à proeminência do papel exercido pelo Estado nos conselhos, permitindo que este detenha o controle sobre as pautas, impondo sua agenda governamental, fazendo com que os conselhos adquiram características mais reativas que propositivas (TATAGIBA, 2002).

Tendo em vista que a efetividade deliberativa, tendo como base normativa a

igualdade de participação, inclusão deliberativa, igualdade deliberativa, publicidade, razoabilidade e liberdade [deva assegurar a] capacidade de produzir resultados relacionados às funções de debater, decidir, influenciar e controlar determinada política pública (ALMEIDA, CUNHA, 2011, p.112 - 113),

observa-se que a hegemonia estatal no interior dos conselhos compromete sua qualidade. Esta hegemonia é garantida tanto pelo caráter clientelista fortalecido por uma postura dos conselheiros de negação de conflito que visa manter certos “convênios mantidos com o poder municipal para execução de políticas e projetos sociais” (PEDRINI, ADAMS e SILVA, 2007 apud RIBEIRO, 2010, p. 211), como pela cooptação de conselheiros fascinados pelo exercício do poder (TATAGIBA, 2002).

A fragilidade deliberativa dos conselhos, segundo Tatagiba (2002), para além dos motivos já apontados, encontrar-se-ia ainda vinculada “à sua ambígua inserção no conjunto da institucionalidade” (Idem, p. 94). A autora aponta para o fato de a legislação normativa relativa aos conselhos não discriminar as atribuições dos conselhos e instituições administrativas e burocráticas no que se refere

à definição, execução e acompanhamento das políticas públicas [...] Na ausência desse marco legal - e da natureza ambígua da expressão “formular políticas públicas” - essa divisão das funções acaba ocorrendo a partir dos acordos possíveis de serem estabelecidos em cada contexto específico e em cada conjuntura particular, variando à medida que altera o jogo de correlação de forças entre os participantes (Ibidem, p.95).

Assim, dada a obrigatoriedade da existência dos conselhos, estes passam a existir apenas formalmente, como instituição paralela, quando essa correlação de forças lhe é desfavorável, pois, levados ao isolamento e sem poder vinculante, estes “acabam sendo renegados à função de legitimadores das decisões dos órgãos executivos” (Idem).

1.2.5. CONTROLE PÚBLICO

Antes de tratar da questão do controle exercido pela sociedade sobre o Estado no âmbito dos conselhos, cabe pontuar a escolha do termo controle público em detrimento de controle social. Tal escolha visa evitar uma confusão de termos devido ao fato de controle social ser amplamente usado pela sociologia para designar o controle exercido pelo Estado sobre a sociedade apesar de constar nos estudos que tratam das IPs com sentido completamente oposto. Nesse sentido, Ribeiro (2010, p. 205-206) sustenta que “a noção de controle social deve ser reservada para descrever situações em que o Estado possui e exerce poder sobre a sociedade”, ao passo que seria mais profícuo o uso do termo controle público para quando o sentido seja o inverso, definindo-o, para tanto,

como um tipo de controle exercido em público por diferentes atores políticos. Essa noção não se refere apenas ao controle da sociedade sobre o Estado, mas vai além, pois inclui as agências especializadas do próprio Estado, cujo objetivo consiste em prevenir o abuso de poder por parte das autoridades públicas. O controle público pressupõe, portanto, um conjunto de mecanismos interligados. Nesse sentido, processos iniciados por meio de um desses instrumentos podem acionar os demais e promover diferentes tipos de sanções para aqueles que se comportam sem observar as leis vigentes (RIBEIRO, 2010, p. 206).

Os estudos que problematizam a questão do controle público por parte dos conselhos, tendo em vista que este controle deva otimizar “a responsividade [às demandas] e a responsabilização do governo numa relação constante [...] com a sociedade” (GOMES, 2003, p. 33), com esta, através dos conselhos, influenciando aquele no que se refere à decisão e implementação de políticas públicas e exigindo a prestação de contas no uso de recursos, dados os problemas levantados ao longo deste capítulo, tais estudos apontam para o fato de que os conselhos tem mostrado pouca eficácia nesse quesito (GOMES, 2003; RIBEIRO, 2010).

Para além dos problemas já destacados acima, principalmente nas seções sobre representatividade e déficit deliberativo, estudos apontam como empecilho ao exercício do controle público por parte dos conselhos o fato de, no caso dos conselhos que não são regidos por legislação nacional - os quais “são normalmente

obrigados a realizar eleições abertas, e as organizações de cada categoria escolhem seus próprios representantes” (ABERS, KECK, 2008, p. 100) -, os governos locais deterem certa influência na escolha dos conselheiros, seja através da escolha de membros os quais estes julguem mais adequados no caso dos representantes do poder público, seja através do poder que estes governos detêm no concernente à definição da extensão do sufrágio, no caso dos representantes da sociedade civil (ABERS, KECK, 2008; GOMES, 2003). Como pontua Gomes (2003, p. 92) “[e]sta prerrogativa sugere um paradoxo, na medida em que o controlado define quem serão os controladores”.

Ribeiro (2010), analisando Conselho Municipal de Juventude de Belo Horizonte (Conjuve) tendo em conta sua relação com essa questão do controle público, aponta que

ainda que a criação dos conselhos tenha gerado ganhos significativos para o processo democrático, um efetivo controle público depende de um movimento social fortalecido, capaz de ocupar esses espaços e conectá-los a outros instrumentos de controle (RIBEIRO 2010, p. 231).

Para ele, apesar de os conselhos “representam um ganho, ao constituírem novos espaços de mobilização que podem afetar positivamente o controle público”, estes devem ser encarados não como “a grande conquista da democracia brasileira, mas sim como um passo importante dado em direção ao aprimoramento democrático” (Idem).

1.3. CONSIDERAÇÕES

Podemos concluir que, a despeito dos avanços apresentados pela institucionalização da participação popular em relação ao aprofundamento democrático, os limites apontados pelos estudos apresentados no decorrer deste capítulo indicam que a simples existência desses espaços não garante, por si só, sua efetivação plena, demandando uma solução que, para tanto, ultrapasse as arenas participativas bem como o Estado e suas instituições. Assim, no próximo capítulo, abordarei o impacto da recente perspectiva teórica que se estruturou tendo por base a ideia de que o processo democrático deliberativo não se restringe em um

único espaço de decisão. Assume-se que políticas públicas democráticas no mundo contemporâneo são produzidas em diferentes arenas deliberativas conectadas, entre elas as IPs. Chamada de teoria dos sistemas deliberativos, essa perspectiva levou os estudos sobre as instituições participativas a outro patamar. A seguir procuro descrever como essa abordagem tem impactado as pesquisas sobre as IPs no Brasil.

2. A TEORIA DEMOCRÁTICA DELIBERATIVA

Com vistas a superar a concepção agregativa de democracia centrada no voto, hegemônica a partir da segunda metade do século XX, que concebe a democracia “como a competição organizada entre elites que lutam pelo direito de decidir em nome do corpo político” (RIBEIRO, 2010) e, segundo a qual os indivíduos possuem preferências já pré-estabelecidas, - o que, segundo Elster (1998 *apud* AVRITZER, 2009), reduz o problema democrático à percepção de tais preferências que poderiam, através de dispositivos justos, serem agregados -, a teoria democrática deliberativa, assumindo que os indivíduos possam, através do embate argumentativo racionalmente orientado, mudar suas preferências, desloca o foco analítico para o processo de tomada de decisão.

Sendo normativa, a teoria democrática deliberativa pressupõe que

a deliberação deveria estabelecer formas de comunicação capazes de garantir a legitimidade das políticas públicas, ao criar articulações discursivas entre o discurso institucional e a conversação cívica entre os cidadãos, a qual se constitui nos espaços públicos parciais que integram as redes comunicacionais periféricas do espaço público político (HABERMAS, 1997, p. 323 *apud* MARQUES, 2009, P.12).

Joshua Cohen (2007, 2009), sustenta que a legitimidade democrática não pode surgir de outra forma senão como fruto de decisões coletivas. Segundo ele, a legitimidade dos resultados ocorre “se, e somente se, eles puderem ser objeto de um acordo livre e razoável entre iguais” (COHEN, 2009, p.92). Ou seja, para Cohen, o que garante a legitimidade democrática de uma deliberação qualquer sobre algo que seja considerado publicamente relevante seria a forma, ou o procedimento, através do qual esta é alcançada. A democracia deliberativa para Cohen aparece “como uma associação democrática cujos membros partilham os termos e os objetivos dessa associação constituída de modo pluralista” (AVRITZER, 2009, p.8).

Gutmann e Thompson (2009, p.179), por sua vez, fazem uma crítica àqueles teóricos da democracia deliberativa aos quais classificam como sendo procedimentalistas puros, identificados por eles pela construção de uma teoria deliberativa “que justifica os resultados políticos somente através do critério procedimental”. Para eles, para além dos procedimentos, a teoria democrática

deliberativa teria de levar em conta princípios substantivos, que devem estar sujeitos à contestação assim como os procedimentos. Assim, na defesa

de uma teoria democrática deliberativa que seja, ao mesmo tempo, procedimental e substantiva [argumenta-se que] os princípios devem ser tratados como moral e politicamente provisórios [...]. Tanto princípios procedimentais quanto substantivos estão sistematicamente abertos à revisão durante um processo de deliberação moral e política (Idem).

Jane Mansbridge ([1999] 2009, p.208) identifica em Gutmann e Thompson (1996) a intenção de “ampliar o escopo da razão pública para incluir [...] encontros de organizações cívicas, comitês de hospitais e associações esportivas e profissionais”, ou seja, ampliando o conceito de fórum público de modo a incluir na arena de deliberação democrática, instituições a princípio periféricas, conduzindo o olhar em direção a novas arenas e reconhecendo a influência de atores antes ignorados em um processo deliberativo mais amplo.

Mansbridge, contudo, vai além, ampliando ainda mais esse escopo, incluindo no que ela chama de sistema deliberativo a conversação cotidiana. Para ela, além da mídia e de grupos de interesse, a relevância de arenas informais responsáveis pela formação da opinião - tal como proposto por Habermas ([1962] 1989 *apud* MANSBRIDGE, [1999] 2009, p. 209) ao incluir “em sua ‘esfera pública’ deliberativa os espaços e as propriedades privadas de restrito acesso”, que constituiriam o extremo oposto das arenas formalmente constituídas no amplo espectro do sistema deliberativo -, encontrar-se-iam nos espaços privados onde ocorre a conversação cotidiana, mais especificamente, quando esta trata “sobre assuntos que o público deveria discutir” (Ibidem, p. 207). Assim, Mansbridge coloca em perspectiva a influência de atores ordinários na formação de uma opinião pública, chamando a atenção inclusive para a atuação daqueles que ela classifica como não-ativistas - pessoas sem qualquer engajamento político que não seja através do voto, ou parcialmente politicamente ativos, mas sem identificação com uma causa -, pois, como argui ela

a conversação cotidiana entre os cidadãos sobre problemas que o público deve discutir prepara o caminho para as decisões governamentais formais e para decisões coletivas, para além da decisão em si (MANSBRIDGE, [1999] 2009, p. 209).

Na sequência deste capítulo buscarei explorar mais detalhadamente a ideia de sistema deliberativo, especialmente do modelo proposto por Mansbridge ([1999] 2009; 2012), bem como suas implicações nos estudos sobre as instituições participativas no Brasil. Além disso, buscarei introduzir o conceito de subsistemas deliberativos tal como proposto por Silva e Ribeiro (2016) que, visando contribuir para a análise empírica sobre os pressupostos teóricos da abordagem sistêmica de democracia deliberativa, a partir da utilização metodológica da análise de redes sociais, colocam em evidência a interação entre subgrupos de arenas deliberativas numa perspectiva meso.

2.1. MODELO SISTÊMICO DE DEMOCRACIA DELIBERATIVA

Ao propor uma análise sistêmica do processo deliberativo, Mansbridge ([1999] 2009) sustenta que, para a compreensão deste como tal, há de se levar em consideração as diversas instâncias discursivas, sejam elas formais ou informais, ambas apresentando “a mesma relevância política para a deliberação pública, ainda que não tenham a mesma capacidade decisória” (CUNHA; ALMEIDA, 2013, p. 8). Para Mansbridge essas instâncias se imbricam e se influenciam, ainda que, como pondera Hendriks (2006 apud MARQUES, MENDNONÇA, MAIA, 2007), de forma não necessariamente recíproca.

Faria, Silva e Lins (2012) apontam que

[o] sistema deliberativo oferecido por Mansbridge [...] é composto por discursos formais, bem como falas informais e cotidianas entre atores comuns e políticos, tais como representados e representantes eleitos e não eleitos, ativistas e não ativistas e os mídia. Sua função é permitir que os atores compreendam melhor o que querem e necessitam, tanto individual quanto coletivamente. O objetivo da deliberação passa a ser, portanto, clarear o conflito e tentar conformá-lo (p. 253).

Nesse sentido, as múltiplas arenas discursivas - sejam espaços públicos ou privados -, quando ocupadas em discutir sobre as questões e assuntos relacionados à política, estariam exercendo a função de componentes do sistema deliberativo. Entretanto, o fato de Mansbridge ([1999] 2009) apresentar os espaços onde ocorrem

as conversações cotidianas como sendo potencialmente instâncias deliberativas integrantes do sistema, não significa que qualquer conversação o seja, pois, como enfatizado por ela, considera-se como politicamente relevante a “conversação cotidiana em espaços privados sobre coisas que o público deveria discutir” (MANSBRIDGE, 1999, p. 211 *apud* MARQUES; MENDNONÇA; MAIA, 2007, p. 2; SILVA, RIBEIRO, 2016, p. 170).

Cabe destacar que a própria noção de sistema para Mansbridge, se relaciona muito mais com a ideia de interatividade entre esferas relativamente autônomas do que uma relação mecanicista causal passível de previsibilidade (MANSBRIDGE, [1999] 2009). Vejamos a definição deste conceito adotada pela autora.

2.1.1. DEFINIÇÃO DE SISTEMA

A definição de sistema segundo Mansbridge *et al.* (2012, p.4 *apud* SILVA, RIBEIRO, 2016, p. 171) pode ser resumida como

um conjunto de partes diferenciadas, mas interdependentes, com funções distribuídas e conectadas de forma a construir um todo complexo. Ele requer diferenciação e integração entre as partes, alguma divisão funcional de trabalho, bem como alguma interdependência funcional de forma que a mudança em um componente redundará em mudanças em outros. Ele envolve conflito e solução de problemas políticos baseados na fala. Por que a fala? Por ser uma forma de comunicação menos exigente que pode envolver desde a demonstração, a expressão e a persuasão até o próprio debate.

Normativamente, tendo em conta tal divisão funcional do trabalho pressuposta por essa abordagem sistêmica da democracia deliberativa, o ônus de qualquer tomada de decisão bem como sua legitimidade não recai sobre uma arena específica, mas distribui-se - a depender da questão - dentre diferentes arenas componentes deste complexo.

Para Mansbridge ([1999] 2009; *et al.*, 2012), a qualidade deliberativa do sistema como um todo independe da qualidade da deliberação de suas arenas específicas. A título de tipificação, tentando esquivar-se do embate teórico em torno dos objetivos da deliberação em uma democracia, ela elenca três funções relativamente não controversas dentro da teoria democrática deliberativa às quais

um sistema deliberativo deva atender, a saber: a função epistemológica - qual seja, de produção de conhecimento -; a função ética - primariamente responsável por promover o respeito mútuo entre os cidadãos -; e a inclusão igualitária - que pressupõe a incorporação de vozes, interesses, preocupações e reivindicações múltiplas e plurais. Contudo, como explicita ela, julgar a qualidade deliberativa do sistema como um todo baseando-se nestas funções e objetivos especificados não torna imperativo que essas funções se realizem por completo em qualquer de suas partes de tal modo que o déficit em uma instituição seja compensado em algum outro ponto do sistema.

2.1.2. CONSIDERAÇÕES A RESPEITO DO PAPEL DO ESTADO

Sem negar a importância do papel exercido pelo Estado na constituição do que seja um sistema deliberativo - tomando como referência o Estado constitucional-liberal -, através da criação de arenas deliberativas no interior de suas instituições e da garantia legal dos livres discurso e associação, Jane Mansbridge *et al.* (2012) ponderam sobre os modelos representativos topológicos centrados no Estado, tal como, por exemplo, o faz Habermas (1996) que, através da metáfora espacial “centro/periferia”, toma o legislativo como o centro responsável pela formação da vontade, - haja vista que, para ele, é aí o local onde formalmente são produzidas as decisões vinculantes -, ao passo que as decisões informais, ocorridas na periferia, por aqueles que se encontram na, por ele assim identificadas, esfera pública - associações, grupos de interesse, movimentos sociais, mídia etc. -, seriam responsáveis pela formação da opinião que legitimaria tanto a existência daquela arena como os procedimentos por ela estipulados.

Carolyn Hendriks (2006) identifica no interior da teoria democrática deliberativa duas correntes de pensamento divergentes que prescrevem diferentes papéis no concernente à sociedade civil. A primeira estaria interessada primeiramente em “definir as condições ideais de um procedimento deliberativo (ex.: BESSETTE, 1994; COHEN, 1997; ELSTER, 1997)” (p. 487, tradução livre), enquanto a segunda “ênfatisa formas discursivas informais de deliberação (BENHABIB, 1996; DRYZEK, 1990; 2000A; HABERMAS, 1996a)” (Idem). Esses dois

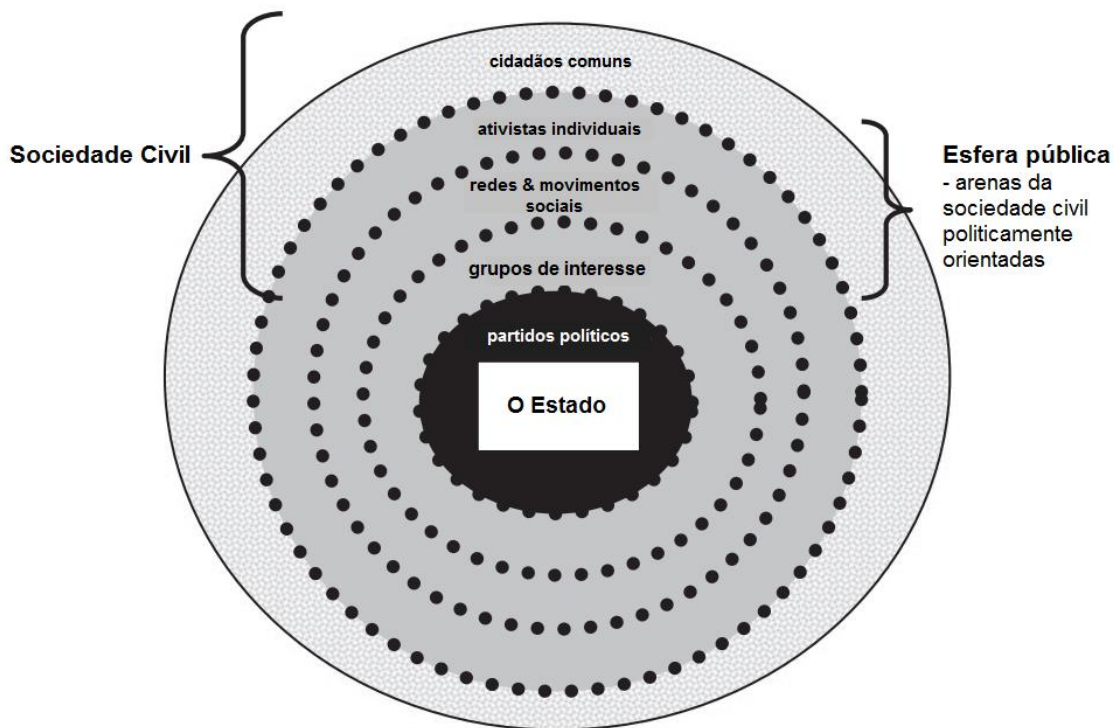
modelos teóricos de democracia deliberativa são classificados por ela como micro e macro respectivamente.

[T]eóricos micro deliberativos, com foco nas condições processuais para fóruns estruturados, encorajam a sociedade civil a se engajar em práticas colaborativas, geralmente com o estado. Em contrapartida, os democratas macro deliberativos, que estão interessados na deliberação desordenada e informal na esfera pública, defendem que a sociedade civil deve trabalhar discursivamente fora e contra o estado (Ibidem, p. 486, *tradução livre*).

Hendriks aponta, contudo, que quando se tenta correlacionar esses dois campos teóricos deliberativos empiricamente, evidencia-se as tensões existente entre eles. Para ela, isso se dá pela falta de um “olhar crítico [destes teóricos] de como suas teorias e desenhos institucionais se relacionam com a sociedade civil” (Ibidem, p. 487). Assim, ela busca uma definição de sociedade civil que acomode diferentes atores de forma que seja possível conciliar estes diferentes campos.

Para ela, tal como ela aponta em Young (2000), Deakin (2001) e Walzer (1995), “sociedade civil é melhor conceptualizada em termos espaciais como uma ‘arena’ onde diferentes ‘tipos de ativistas’ ocorrem através de uma variedade de associações e redes privadas, políticas e cívicas” (Ibidem, p.489). A sociedade civil seria, portanto, um espaço heterogêneo, com diferentes recursos, poder e influência. Assim, a autora acha importante diferenciar as arenas de acordo com os tipos de atores e suas relações com o Estado, especialmente distribuídos de tal forma que, segundo ela, as arenas mais politizadas estariam mais próximas ao Estado (Figura 1.).

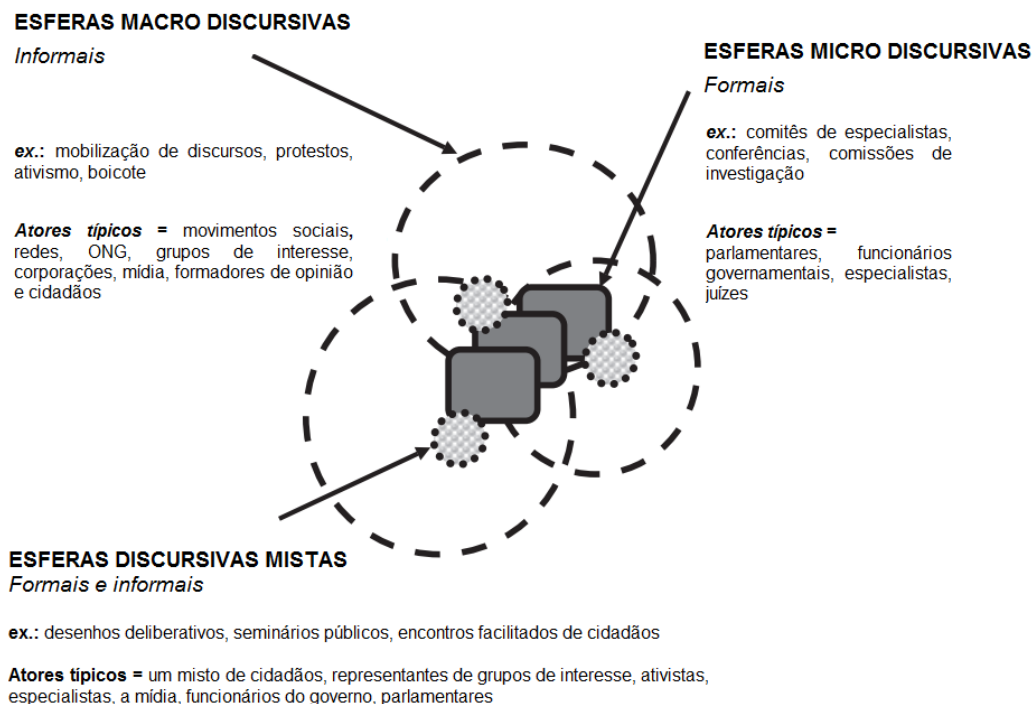
**Figura 1:
Sociedade Civil e Esfera Pública em Relação ao Estado.**



Fonte: HENDRIKS, C.M. Integrated Deliberation: Reconciling Civil Society's Dual Role in Deliberative Democracy. *Political Studies*, v. 54, n.3, 2006, p. 490.

Ao propor um sistema integrado de deliberação pública, ela aponta para a existência de uma variedade do que ela classifica como “esferas discursivas”, algumas formais - ex.: comitês de especialistas, conferências, comissão de inquérito -, outras informais - ativismo, protestos, boicotes -, cada qual com seus atores típicos específicos. Além destas esferas micro e macro discursivas, ela aponta para espaços de intersecção, esferas discursivas mistas compostas por atores provenientes tanto das esferas formais como informais, responsáveis por conectar as diferentes arenas do sistema deliberativo (figura 2).

**Figura 2:
O Sistema Deliberativo Integrado**



Fonte: HENDRIKS, C.M. Integrated Deliberation: Reconciling Civil Society's Dual Role in Deliberative Democracy. *Political Studies*, v. 54, n.3, 2006, p. 500.

Mansbridge *et al.* (2012, p. 10, *tradução livre*), entretanto, apesar de reconhecer a importância das arenas governamentais bem como a centralidade “do Estado na resolução de problemas [...], criando e implementando decisões vinculativas com o monopólio do uso legítimo da violência”, apontam que, qualitativamente, tendo em conta o sistema deliberativo como um todo, apesar das especificidades de suas arenas, estas exerceriam um papel tão relevante quanto qualquer outra arena, independentemente de sua disposição na distribuição topográfica nos modelos acima apresentados. O Estado para eles, portanto, embora desempenhe um papel relevante e muitas vezes até constitutivo para a existência de um sistema deliberativo, não é necessariamente nem a origem nem o termo das deliberações, posto que nem todas as partes efetivas ou importantes do sistema partam dele ou se direcionam a ele.

Além disso, Mansbridge aponta ainda para a importância das decisões informais e emergentes no que se refere às orientações práticas que sejam de interesse comum. Apoiando-se na teoria dos sistemas adaptativos complexos, Mansbridge¹ argumenta que a existência de

muitos agentes individuais, em níveis inferiores, envolvendo interações causais recíprocas, intrincadas, e com efeitos retroativos que, ao longo do tempo, criam padrões reconhecíveis de coletividade em alto nível. Um fenômeno emergente não é coordenado conscientemente, é formado por ajustes microscópicos mútuos, com base em retornos positivos e negativos entre atores com proximidade entre si. Seu resultado é maior que a soma de suas partes. É um fenômeno causal por si só. Ao mesmo tempo em que as partes orientam o comportamento geral, o comportamento geral orienta as ações das partes (MANSBRIDGE, 2011, *tradução livre*).

Assim, Mansbridge concebe o sistema deliberativo de forma menos ordenada, com arenas menos articuladas, mas que, através de suas deliberações particulares, de maneira geral, influenciam, ainda que de modo não determinista, o funcionamento de outras arenas integrantes do sistema. Decisões emergem como resultado das interações dos atores nas arenas deliberativas.

2.1.3. VANTAGENS DE UMA ABORDAGEM SISTÊMICA DA TEORIA DEMOCRÁTICA DELIBERATIVA

Pensar a democracia deliberativa a partir de uma perspectiva sistêmica traria, segundo Mansbridge *et al.* (2012) algumas vantagens analíticas, a começar pelo problema da escala, “desafio antigo da teoria democrática deliberativa” (SILVA; RIBEIRO, 2016, p. 171). Uma abordagem sistêmica nos permite pensar a democracia deliberativa em contextos de larga escala. Não obstante, nos permite ainda pensar sobre decisões relativamente democráticas, sejam elas vinculantes ou não, tomadas em uma variedade de arenas e instituições deliberativas independentes que estão, de certa forma e até certo ponto, interligadas e em interação.

¹ Trecho retirado de uma fala da professora Jane Mansbridge gravada durante uma conferência na Escola de Estudos Avançados em Ciências Sociais (EHSS), em Paris, no dia 16 de junho de 2011. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=gbV2jywwJnA&t=2497s>. Acesso em 13 de julho de 2017. Especificamente a partir de 41min. e 30s.

Uma segunda razão apontada em favor de uma abordagem sistêmica da democracia deliberativa se dá em razão da possibilidade de “analisar a divisão do trabalho entre as partes do sistema deliberativo” (MANSBRIDGE *et al.* 2012, p. 2, tradução livre), contudo, como apontado por Silva e Ribeiro (2016, p. 172), “sem a exigência de que cada uma delas seja caracterizada por todas as virtudes da boa deliberação”, encorajando assim a investigação de outras formas de interação e interdependência, tal como a noção de deslocamento (*displacement*), segundo a qual

mesmo quando a deliberação de uma única parte pode ser avaliada como problemática, isso não necessariamente produzirá um impacto negativo sobre o todo, pois as outras partes podem compensar essa deficiência. Inversamente, uma arena institucional que pareça exemplar do ponto de vista da deliberação ali produzida pode parecer menos benéfica sob a perspectiva do sistema (SILVA, RIBEIRO, 2016, p. 172).

Em terceiro lugar, uma abordagem sistêmica pode introduzir na análise questões contextuais evidenciando deficiências sistêmicas que trazem impacto nas arenas individuais e moldam as possibilidades de deliberação efetiva. Assim, “uma abordagem sistêmica nos permite observar mais claramente onde o sistema pode ser aperfeiçoado e, assim, recomendar instituições ou outras inovações que possam suplementar o sistema em suas áreas de fraqueza” (MANSBRIDGE *et al.* 2012, p. 4 apud SILVA, RIBEIRO, 2016, p. 172).

2.2. IMPLICAÇÕES DE UMA ABORDAGEM SISTÊMICA NOS ESTUDOS SOBRE INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS NO BRASIL

Tal como apontado no primeiro capítulo deste trabalho, a institucionalização da participação no Brasil emerge durante o período de redemocratização, se consolida a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 e se expande significativamente nas décadas subsequentes.

Sua efetivação veio acompanhada por estudos que buscam analisar aspectos variados, tanto em relação ao seu funcionamento como em relação a seus efeitos distributivos.

Nas palavras de Almeida e Cunha (2014),

[um] primeiro conjunto de estudos focava no perfil dos participantes, nas regras que estruturam e organizam o funcionamento das IP's, fatores que incidiram na sua criação e no seu funcionamento. Um segundo conjunto de estudos passou a focar na relação entre participação e democratização do processo decisório, no tipo de inclusão de grupos e indivíduos, nos elementos deliberativos contidos nestas instituições, nos efeitos distributivos da oferta e produção de bens e serviços públicos (p. 10)

Contudo, devido à proliferação dos espaços institucionalizados de participação, tanto quantitativa como qualitativamente, apesar de avançarem em certos aspectos, estes estudos parecem não ser suficientes para superar a ideia de que a mera existência desses espaços “não parece corresponder um relacionamento representativo com esferas macro e mesmo com a população” (Idem). Assim, uma abordagem sistêmica das IPs poderia elucidar as formas pelas quais estas se relacionam e entre si, bem como com o Estado, com a sociedade.

Alguns trabalhos que trazem essa perspectiva buscam, primeiramente, avaliar se e como os conselhos e conferências de políticas chegam a constituir um *sistema deliberativo*, avaliando os desenhos institucionais que os balizam bem como a legitimidade da representação nesses espaços, haja vista suas particularidades (ALMEIDA; CUNHA, 2014; CUNHA; ALMEIDA, 2013; FARIA; LINS, 2013, FARIA; SILVA; LINS, 2012).

Um dos aspectos destacados nestes estudos é o alto grau de institucionalização das arenas participativas brasileiras, explicado talvez, pelo próprio contexto histórico que caracteriza sua implementação, pois, como apontam Almeida e Cunha (2014, p. 9), “alguns movimentos e organizações da sociedade, que durante o regime ditatorial se posicionavam *de costas para o Estado* (sic.), passaram a inserir-se nos espaços de participação institucional”, de forma que o próprio entendimento do que possa ser o papel exercido pela sociedade civil se modifica, deixando “de ter como eixo estruturante a ideia de autonomia [e] passando a atuar para o leque de programas sociais institucionalizados” (Idem). Por isso, ainda segundo as autoras,

diferentemente do modelo sistêmico teorizado por grande parte da literatura internacional que aposta na interação entre arenas não formalizadas e o sistema político, as instituições participativas brasileiras estabelecem uma relação direta com os atores governamentais e produzem decisões vinculantes (Ibidem, p. 8).

Atrelada à questão da institucionalização, os estudos apontam para a influência desta no concernente à participação, mais especificamente no que se refere à diversidade e pluralidade, principalmente em contextos mais avançados das arenas às quais estes estudos se propõem a analisar, a saber: as instituições participativas em seus diversos níveis - local, municipal, regional, estadual e federal (ALMEIDA; CUNHA, 2014; CUNHA; ALMEIDA, 2013; FARIA; LINS, 2013, FARIA; SILVA; LINS, 2012).

Como apontam Faria e Lins (2013, p. 90), uma das conclusões de sua pesquisa sobre a participação e deliberação nas conferências de saúde indicam que

à medida que se verifica mudança de escala, observa-se concomitantemente uma sofisticação das regras, as quais passam a discriminar com maior precisão quem serão os atores aptos a participar das etapas – e a forma como deverão fazê-lo.

De forma concomitante, os estudos de Almeida e Cunha (2014, p. 21) na área de Assistência Social, apontam que

[a] aposta na expressão da pluralidade e da diversidade nas instituições participativas brasileiras encontra como barreira regras de inclusão que privilegiam um tipo de público, que parece se distanciar do contexto macro, como é o caso da exclusão dos usuários na área.

Estes estudos procuram analisar diferentes áreas de políticas públicas de forma sistêmica, buscando principalmente apreender os elos de conexão entre Estado e sociedade civil através dos vários níveis intermediários que essas instituições participativas percorrem, do local ao nacional. Contudo, cabe observar que estes estudos se concentram em áreas de políticas públicas específicas, tomando-as como sistemas fechados, pensados de forma isolada.

Com vistas em contribuir para o debate sobre sistemas deliberativos, Silva e Ribeiro (2016) propõem uma abordagem focada nos níveis intermediários entre as esferas “micro (as arenas do sistema) [e] macro (o conjunto de todas as arenas)” (p. 175). O foco no nível meso tem como objetivo evidenciar a existências de subsistemas deliberativos, qual sejam, subconjuntos de arenas dos sistemas. Assim, os autores buscam suprir algumas limitações estruturais da teoria que acabam por dificultar a pesquisa empírica, focando na interação entre arenas do sistema.

Para identificar os subsistemas deliberativos os autores propõem alguns critérios, que podem tanto serem tomados individualmente como combinados entre si.

O primeiro critério sugerido pelos autores, diz respeito à *natureza* das arenas deliberativas, “assim, podemos falar de subsistemas de fóruns participativos, tais como conselhos de política, audiências públicas, conferências etc.; ou falar de um subsistema de legislativos municipais ou estaduais” (SILVA; RIBEIRO, 2016, p. 175).

O segundo critério proposto concerne às *temáticas*, áreas de atuação em torno da qual se organiza o processo deliberativo e orienta sua ação (ex.: educação, crianças e adolescentes, meio ambiente, ecologia, direitos humanos, povos indígenas etc.).

Por último, eles apresentam o critério de *territorialidade*, “isto é, subsistemas podem ser definidos por sua vinculação a um espaço geográfico: uma cidade, uma região etc.” (Ibidem, p.176).

Devido à amplitude da formulação teórica dos sistemas deliberativos, segundo Silva e Ribeiro (2016), a realização de pesquisas empíricas capazes de abordar um sistema deliberativo em sua completude nas democracias contemporâneas mostra-se como uma tarefa dificilmente alcançável. Assim, uma abordagem de perspectiva meso, focada nos em subconjuntos de arenas deliberativas a fim de contribuir para o aperfeiçoamento da teoria. A abordagem inova em relação às pesquisas empíricas ao colocar “em primeiro plano o que julgamos ser o elemento central da teoria dos sistemas deliberativos: a interação entre as arenas do sistema” (SILVA; RIBEIRO, 2016, p.177).

Com base nesta perspectiva e com aporte metodológico da Análise de Redes Sociais (ARS), no próximo capítulo, analisarei o conjunto de conselhos políticas públicas de Alfenas (MG). Essa pesquisa é uma replicação da apresentada por Silva e Ribeiro em 2016, quando os autores analisaram o conjunto de conselhos de políticas públicas de Belo Horizonte (MG-Brasil). Procurei levantar o grau de integração das arenas do tipo conselho na cidade de Alfenas. Igualmente, busquei verificar o papel dos representantes do poder público e da sociedade civil enquanto conectores tais arenas deliberativas.

Dois pontos se diferenciam do caso de Belo Horizonte estudado pelos autores. Em primeiro lugar, busquei considerar o impacto que a "Casa de Conselhos de Alfenas" pode exercer sobre a formação de laços entre os conselhos. Em segundo lugar, deve-se considerar que Alfenas é uma cidade pequena no Sul de Minas Gerais com cerca de 80mil habitantes. Portanto, espera-se uma dinâmica da política diferente daquela existente em Belo Horizonte. Neste sentido, esperamos encontrar uma configuração do subsistema deliberativo de conselhos distinta daquela verificada pelos autores em Belo Horizonte.

3. SUBSISTEMA DE CONSELHOS DELIBERATIVOS DA CIDADE DE ALFENAS (MG, BRASIL)

O presente capítulo analisa, tal como a pesquisa realizada na cidade de Belo Horizonte por Silva e Ribeiro (2016), o conjunto de conselhos de políticas públicas da cidade de Alfenas (MG, Brasil) para apontar para a existência de um subsistema deliberativo. Focando no papel desempenhado pelos conselheiros como conectores deste subsistema, buscamos apresentar as particularidades encontradas no caso de Alfenas em relação à pesquisa supracitada, posto que Alfenas é uma cidade pequena – cerca de 80 mil habitantes.

Os dados foram coletados entre junho de 2016 e julho de 2017. No concernente aos conselhos, os dados foram conseguidos – salvo duas exceções – através da Casa dos Conselhos. Em relação à Casa dos Conselhos, as informações apresentadas são fruto de uma entrevista realizada em junho de 2016 com a ex-coordenadora da casa e de conversas informais com a atual coordenadoria.

3.1. OS CONSELHOS DE POLÍTICAS DA CIDADE DE ALFENAS

Em Alfenas, formalmente constituídos, existem vinte conselhos², entretanto, até quando da conclusão deste trabalho, desde a assunção da nova coordenadoria da Casa dos Conselhos, no início de 2017, somente onze estavam ativos (CONDALF, CMSA, COMPOD, CMAS, CMDCA, CMPCA, FUNDEB, CMJ, CMH, CMCPBF e CT). Porém, como o presente trabalho teve início em 2016, optou-se por

² **Conselhos de Políticas Sociais:** saúde (CMSA), assistência social (CMAS), políticas culturais (CMPCA), fundo de manutenção e desenvolvimento da educação básica e de valorização dos profissionais da educação (FUNDEB), alimentação escolar (CAE), políticas sobre drogas (COMPOD), controle do programa Bolsa Família (CMCPBF) esporte (CME) e tutelar (CT). **Conselhos de Políticas Urbanas:** habitação (CMH), cidade (CMCA), segurança pública (CONSEPA), conservação e defesa do meio ambiente (CODEMA), turismo (CMTA), trânsito (CMT). **Conselhos de Direitos:** do idoso (CMIA), da mulher (CMDMA), das pessoas com deficiência (COMDALF), da juventude (CMJ), da criança e do adolescente (CMDCA).

concentrar a pesquisa nos dados referentes aos conselhos ativos entre 2015 e 2017, quando, em atividade, haviam, pelo menos quatorze conselhos³.

As reuniões dos conselhos são realizadas em um espaço mantido pela prefeitura desde 2013, a Casa dos Conselhos de Alfenas. Esse espaço foi idealizado com o intuito de, além de abrigar as reuniões e ser um local onde os arquivos referentes a cada conselho poderiam ser armazenados - salvo exceções, como o conselho tutelar -, facilitar o acesso para quem quer que esteja interessado bem como a interação entre os conselheiros⁴. Sua coordenação é exercida através de cargo comissionado, estando, portanto, sujeita às alternâncias do poder executivo local.

Com exceção de dois conselhos, todos os dados foram coletados por intermédio da Casa dos Conselhos, alguns com ajuda da coordenação anterior, outros através da atual gestão. Os dados referentes ao CONSEPA – Conselho de Segurança Pública de Alfenas – e ao Conselho Tutelar foram encontrados através do *Google* e apresentam algumas lacunas. Além de não trazerem presentes a discriminação sobre qual o tipo de representação de cada conselheiro (se da sociedade civil ou do poder público), abarcam apenas a mesa diretora, tornando impossível precisar a quantidade real de conselheiros em cada um deles bem como a existência de conselheiros conectores (novos ou recorrentes).

3.2. OBJETIVO, HIPÓTESE E METODOLOGIA

O objetivo deste trabalho é contribuir para análise empírica dos sistemas deliberativos tendo por fundamento a perspectiva meso, proposta por Silva e Ribeiro (2016). Busca-se, além de evidenciar a existência de um subsistema de conselhos de políticas públicas na cidade de Alfenas descrevendo suas características e dinâmica, encontrar novos elementos que possam coadjuvar para a sistematização desta abordagem.

³ Os dados levantados dizem respeito aos conselhos de saúde, assistência social, política sobre drogas, controle do programa bolsa família, políticas culturais, conselho tutelar, de habitação, de segurança pública, de trânsito, dos direitos da criança e do adolescente, do idoso, das pessoas com deficiência, das mulheres e da juventude.

⁴ Até 2015 haviam reuniões bimestrais com os presidentes dos conselhos para discutir sobre a dinâmica da casa e as realizações de cada conselho.

A hipótese que norteia este trabalho, assim como na pesquisa apresentada por Silva e Ribeiro (2016), é de que haja uma prevalência dos atores representantes do poder público no concernente à conexão entre as arenas do subsistema. Além disso, partimos com a premissa de que o subsistema de conselhos da cidade de Alfenas apresenta características distintas das encontradas pelos pesquisadores em Belo Horizonte.

O aporte metodológico utilizado para a realização deste trabalho é a Análise de Redes Sociais (ARS) por ser esta a metodologia que dispõe de meios que possibilitam conhecer e mapear as ligações entre atores e arenas diversas (TOMAÉL e MARTELETO, 2013). Como apontam Silva e Ribeiro (2016, p. 179), a ARS apresenta vantagens para a análise de sistemas deliberativos, pois, ao focar

nas relações entre atores sociais (pessoas ou organizações), a metodologia leva o pesquisador a centrar-se nos mecanismos que integram partes isoladas. Nesse sentido, ela permite uma abordagem especial que inclui, ao mesmo tempo, o nível micro, meso e macro de análise. Assim, é possível entender tanto a importância dos atores individualmente quanto dos subgrupos e do conjunto total de atores que compõem um determinado sistema.

Especificamente, a técnica utilizada na realização deste trabalho é a análise de redes de afiliação (ou análise de rede de dois modos), justamente por ser esta uma técnica que possibilita analisar as conexões entre dois conjuntos de dados de naturezas distintas. Além de possibilitar a verificação de como atores e eventos se relacionam, esta técnica permite a evidenciar as formas pelas quais os eventos criam conexões entre os atores e os atores, por sua vez, são responsáveis pela conexão entre eventos (TOMAÉL e MARTELETO, 2013, SILVA e RIBEIRO, 2016).

Assim, após tratados os dados para identificar quais conselheiros participavam de quais conselhos, estes foram inseridos no *software Pajek 5.01 for social network analysis*, que evidenciaram a existência do subsistema de conselhos deliberativos na cidade de Alfenas, criando uma rede de dois modos com 266 conselheiros e 14 conselhos, totalizando 280 vértices.

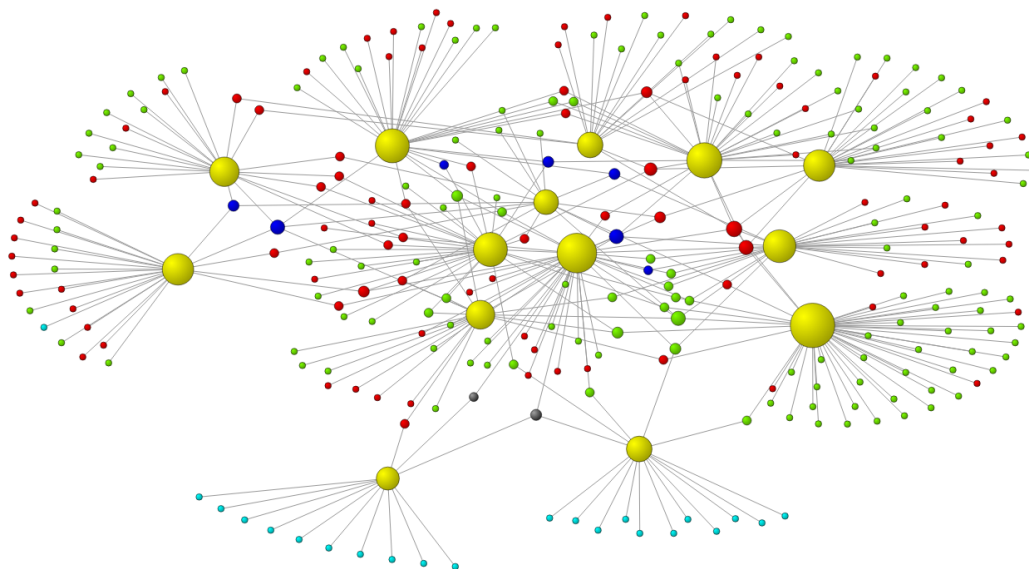
3.3. RESULTADOS

Tomando os conselhos como um subsistema deliberativo, ou seja, "parte do sistema deliberativo mais amplo que envolve movimentos sociais, ONGs, secretarias e ministérios, Câmaras Legislativas, Executivos etc." (SILVA; RIBEIRO, 2016, p. 181), replicamos em Alfenas (MG) a pesquisa realizada por esses autores na cidade de Belo Horizonte (MG) analisando o subsistema formado pelos conselhos de políticas públicas. A análise dos dados, buscando identificar a conexão do subsistema de conselhos deliberativos focando na coparticipação de alguns de seus membros, mostrou a existência de 266 conselheiros distribuídos por 14 conselhos. Dos 347 laços (edges) encontrados no sistema, 178 dizem respeito à sociedade civil, 145 ao poder público e 24 estão sem informação (figura 3). Tendo em conta o número total de conselheiros - 266, somando-se titulares e suplentes -, os 81 laços restantes se dividem entre 53 conselheiros (19,92% do total) que exercem o papel de conectores, conselheiros que participam de pelo menos dois conselhos, "uma classe especial de atores por meio dos quais ideias, razões e informações podem fluir de um conselho a outro" (Idem).

Observa-se pela figura 3 que, através da coparticipação de conselheiros, o subsistema de conselhos da cidade de Alfenas, assim como no caso do subsistema de conselhos de Belo Horizonte e tal qual argumentado pela teoria, encontra-se plenamente conectada. Teoricamente, essa alta conectividade do subsistema de conselhos faria com que as decisões ali tomadas obtivessem maior grau de legitimidade, ao passo que permitiria ainda uma influência mútua entre os participantes (SILVA e RIBEIRO, 2016).

A análise dos dados mostra que a rede formada a partir do conjunto de conselhos de políticas de Alfenas apresenta uma densidade de 0.093, ou seja, dos 266 conselheiros, em média, 9,3% são coparticipantes em pelo menos um conselho. Da perspectiva dos conselhos, no entanto, os que mais compartilham conselheiros são o Conselho Municipal de Política Sobre Drogas (21 conselheiros); Conselho Municipal do Idoso (14); Conselho Municipal dos Direitos das Mulheres (13); e os conselhos municipais de Assistência Social e dos Direitos da Criança e do Adolescente (12 cada).

Figura 3:
Subsistema deliberativo dos conselhos de políticas de Alfenas, MG -
discriminação pelo tipo de representação



Fonte: Elaboração própria com base nos dados levantados junto à casa dos conselhos.

Legenda: Amarelo = Conselhos; Verde = Conselheiros representantes da sociedade civil; Vermelho = Representantes do poder público; Azul escuro = Conselheiros híbridos; Azul claro = Sem informação; Cinza = Conectores com informação incompleta.

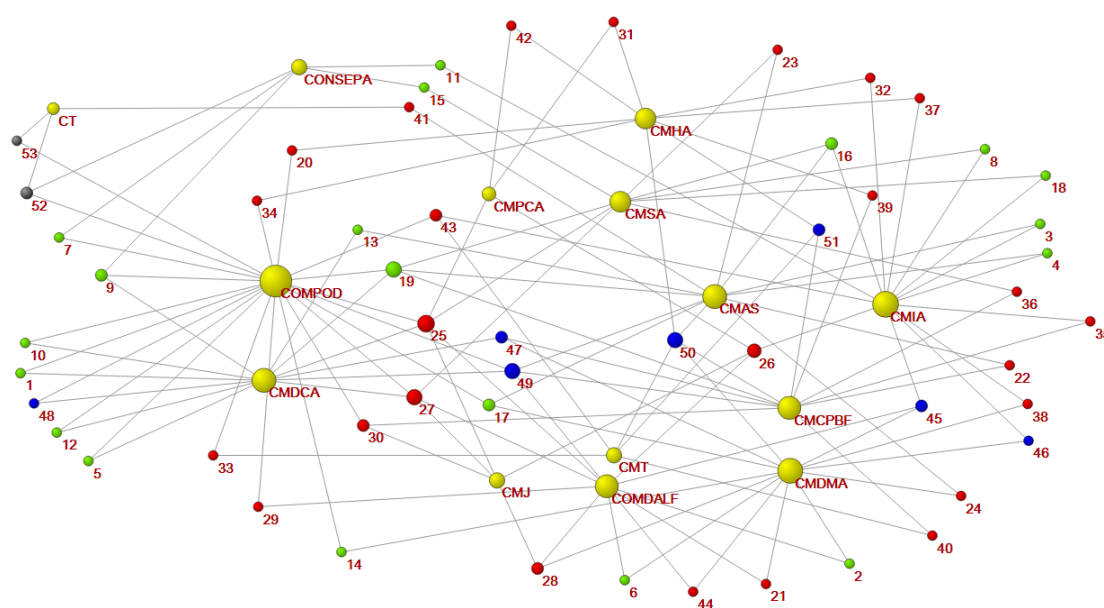
Dos 53 conselheiros que exercem o papel de conectores do subsistema, 47,17% (25 conselheiros) são representantes do poder público e 35,84% (19 atores) representam a sociedade civil. Ademais, e aqui uma particularidade do caso do subsistema de Alfenas em relação à Belo Horizonte, identificamos conectores que representam tanto a sociedade civil como o poder público a depender do conselho, classificados aqui como representantes (ou conectores) *híbridos*. Estes atores representam 13,21% do total de conectores (7 atores). Além destes, 2 atores (3,77%) apresentam dados incompletos, representando o poder público em alguns conselhos, mas sem dados sobre qual o tipo de representação exercido em outros (figura 4).

Corroborando o que prediz a literatura no concernente à prevalência do poder público nas arenas deliberativas formais no âmbito municipal (TATAGIBA, 2002; GOMES, 2003; SILVA e RIBEIRO, 2016, 2017)⁵, os dados sobre os conselheiros

⁵ Apesar de carecer de investigação sobre o perfil socioeconômico e escolaridade no caso em questão, também se tende a assumir como plausível a premissa da existência de uma elite política com uma cultura associativa elevada (FUKS, PERISSINOTTO e RIBEIRO, 2003 apud RIBEIRO,

que exercem o papel de conectores do subsistema deliberativo dos conselhos de políticas de Alfenas apontam para o fato de que 57,46% (77, somando os dados dos conselheiros “puros” - oriundos exclusivos do poder público -, híbridos e com dados incompletos) dos 134 laços criados por estes atores, correspondem a conselheiros que representam o poder público, enquanto os laços criados por representantes da sociedade civil somam 55 (41,04%, levado em conta os conselheiros “puros” e híbridos). O 1,5% restante (2 laços) correspondem aos conselheiros com dados incompletos.

Figura 4:
Subsistema deliberativo dos conselhos de políticas de Alfenas
(MG, Brasil) excluídos os atores com apenas uma filiação -
discriminados por tipo de representação



Fonte: Elaboração própria com base nos dados levantados junto à casa dos conselhos.

Legenda: Amarelo = Conselhos; Verde = Conselheiros representantes da sociedade civil; Vermelho = Representantes do poder público; Azul escuro = Conselheiros híbridos; Cinza = Conectores com informação incompleta.

Os dados apontam ainda que dos cinco atores conectores (9,43% dos 53 conselheiros que exercem esta função) que mais participam de arenas diferentes -

2010; SANTOS JUNIOR, AZEVEDO E RIBEIRO, 2004 apud LÜCHMANN, 2007; TATAGIBA, 2005), além disso, a partir da análise dos dados, presume-se a existência da chamada especialização dos representantes do poder público na função de conselheiro tal como apontado por alguns autores (TATAGIBA, 2002; SILVA, 2013; CUNHA, 2013 apud SILVA E RIBEIRO, 2016; TATAGIBA, 2005).

um ator participando de 6 arenas e outros 4 participando de 5 arenas cada -, somente um (ator 19) não aparece como representante do poder público em nenhuma das cinco arenas das quais participa. Dos quatro restantes, dois (25 e 27) representam o poder público nas 11 vezes em que aparecem. Os outros dois (49 e 50), os quais chamamos de representantes híbridos⁶, exercem juntos a representação tanto do poder público como da sociedade civil em exatos 50% dos casos - enquanto o conselheiro 49 aparece como representante do poder público em quatro dos cinco conselhos em que participa, o conselheiro número 50 faz exatamente o contrário. Assim, dos 26 laços constituídos por estes conectores mais ativos - que representam 19,4% do total de laços criados pelos conectores e 7,49% do total de laços do sistema), 16 representam o poder público e 10 a sociedade civil (61,54 e 38,46% respectivamente).

Pode-se notar que, no caso de Alfenas, assim como no caso de Belo Horizonte, a conectividade entre os conselhos se dá majoritariamente em função dos conselheiros representantes do poder público. Contudo, diferentemente do caso de Belo Horizonte, não há nenhum caso de conselheiros representantes da sociedade civil os quais fossem os únicos responsáveis por conectar um conselho ao resto do sistema, apesar de, em alguns casos, assim como constatado na pesquisa realizada por Silva e Ribeiro, conselheiros representantes da sociedade civil serem responsáveis por estabelecer conexões diretas entre conselhos, como, por exemplo, conectar o Conselho de Segurança pública aos conselhos do Idoso (ator 11), de Saúde (ator 15) e do Direito da Criança e do Adolescente (ator 9); o Conselho de Direitos da Mulher ao Conselho de Políticas sobre Drogas (atores 14 e 17); o Conselho de Assistência Social ao Conselho do Idoso (atores 3, 4 e 16). Da mesma forma, os conselheiros híbridos também exercem conexões diretas entre conselhos. É o caso do conselheiro número 47, que liga o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente ao Conselho de Direitos das Mulheres; assim como o ator número 50, que estabelece a conexão direta entre o Conselho de Trânsito e os conselhos de Assistência Social e de Direitos da Mulher.

⁶ No total, estes sete conselheiros híbridos formam 23 laços, sendo 11 como representantes da sociedade civil e 12 como representantes do poder público (47,82 e 52,18% respectivamente), contrariando o que se presumiu a princípio, de que estes representariam o poder público de forma bem mais acentuada.

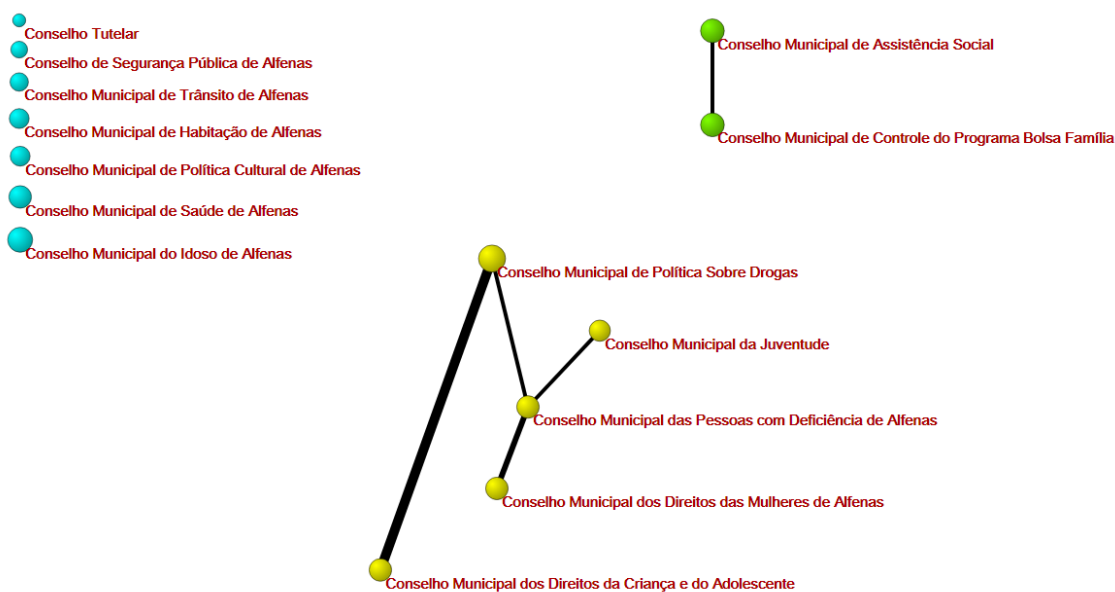
No concernente aos conselheiros conectores representantes do poder público, observa-se que estes encontram-se presentes em todos os 14 conselhos analisados (embora o conselheiro 52 não apareça como representante do poder público na figura 4, por ser um dos que têm dados incompletos, de acordo com os dados coletados exerce esta função quando participa do COSEPA, exercendo, portanto, a conexão entre este e os Conselhos Tutelar e de Políticas Sobre Drogas). Já os conselheiros conectores representantes da sociedade civil, bem como os híbridos, fazem-se presentes em 9 destes conselhos.

A análise dos dados evidencia ainda, tal como apontam Silva e Ribeiro (2016, p. 186), que a maior coparticipação de conselheiros está ligada à natureza das políticas produzidas pelos conselhos, ou seja, quando os conselhos se encontram dentro de uma mesma categoria e suas “decisões originárias [...] inclinam-se a se afetar mutuamente”. Para efetuar tal análise, separamos o conjunto dos conselhos da rede original de modo a poder analisar a maneira pela qual edificam-se as conexões entre os conselhos a partir do número de conselheiros compartilhados, ou seja, separamos a rede de conselhos da rede de dois modos para poder realizar uma análise dos subgrupos (ilhas). Como arguem Silva e Ribeiro (2016) o fluxo de informações e razões que circulam entre diferentes conselhos tende a ser potencializado pela existência destas ilhas devido ao maior número de conselheiros coparticipantes destas arenas. Além disso, há ainda a possibilidade de estes conselhos possuírem maior similaridade em seus procedimentos e maior legitimidade de suas decisões.

Silva e Ribeiro (2016, p. 186) atentam, porém, para o fato de que, ao mesmo tempo em que a formação de subgrupos pode reforçar a legitimidade das decisões tomadas, pode também “dificultar a difusão de razões, ideias e informações, limitando, assim, o debate entre as partes do subsistema” na medida em que potencialmente possibilita a ocorrência da dissociação (*decoupling*).

No caso de Alfenas, identificamos a existência de dois subgrupos de conselhos que compartilham um número maior de conselheiros (figura 5). Uma ilha formada pelos conselhos ligados às políticas de direitos (cor amarela), e uma ilha menor, contendo apenas duas arenas, formada pelos conselhos de políticas sociais (cor verde).

Figura 5:
Ilhas do subsistema deliberativo dos conselhos de políticas de Alfenas



Fonte: Elaboração própria com base nos dados levantados junto à casa dos conselhos.

Legenda: Azul = Conselhos Desconectados; Amarelo = Ilha dos conselhos de políticas de direitos; Verde = Ilha dos conselhos de políticas sociais.

A ilha formada pelos conselhos de políticas sociais, constituída pelos conselhos de Assistência Social e de Controle do Programa Bolsa Família, apresenta a co-afiliação de quatro conselheiros: um do poder público, um da sociedade civil e dois híbridos. Contudo, cada um destes conselheiros híbridos exercem a representação de mesmo tipo em ambos os conselhos (um representando a sociedade civil e o outro representando o poder público). Assim, poder público e sociedade civil teriam, cada qual, dois representantes nesta ilha. Ademais, o grau de conexão desses conselhos com o resto do subsistema através de conselheiros compartilhados (representado no sociograma pelo tamanho dos círculos) mostra que ambos os conselhos compartilham com outros conselhos o mesmo número de conselheiros, a saber, dez.

A segunda ilha, formada principalmente por conselhos de direitos, apresenta em sua composição os Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente, das Mulheres, das Pessoas com Deficiência, além dos conselhos da Juventude e de Políticas Sobre Drogas. Primeiramente, podemos observar a forte correlação entre o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e o Conselho Municipal de Políticas Sobre Drogas. Estes dois conselhos compartilham dez conselheiros sendo seis representantes da sociedade civil, dois representantes o poder público e dois híbridos. Aqui, um dos conectores híbridos representa a sociedade civil em ambos os conselhos, o outro, por sua vez, apresenta em cada um dos conselhos uma representação diferente. Podemos observar ainda certa centralidade do Conselho Municipal das Pessoas com Deficiência (COMDALF). Interessante observar que as conexões do COMDALF com os outros conselhos da ilha são exercidas de forma majoritária por representantes do poder público. Em relação ao Conselho de Políticas Sobre Drogas (COMPOD), dos quatro conselheiros compartilhados, três são representantes do poder público e um é representante híbrido que representa o poder público no COMDALF, mas a sociedade civil no COMPOD. A conexão entre o COMDALF e o Conselho Municipal da Juventude é exercida por quatro conselheiros representantes do poder público. Já em relação ao Conselho dos Direitos da Mulher (CMDMA) a conexão é mais equilibrada. Dos seis conselheiros compartilhados, três representam o poder público, dois representam a sociedade civil e um é representante híbrido que, no caso, representa a sociedade civil em ambos os conselhos.

Existem ainda no subsistema sete conselhos que não se conectam às ilhas existentes (Conselho de Segurança Pública, Conselho Municipal de Trânsito, Conselho Municipal do Idoso, Conselho Municipal de política cultural, Conselho Municipal de Habitação, Conselho Municipal de Saúde e o Conselho Tutelar). Apesar de alguns, como o Conselho Municipal do Idoso e o Conselho Municipal de Saúde, apresentarem um alto grau de conexão com o subsistema como um todo (compartilhando 11 e 9 conselheiros com outros conselhos respectivamente), estes conselhos compartilham poucos conselheiros com muitos conselhos. Silva e Ribeiro apontam para a necessidade de estes conselhos buscarem formas alternativas para legitimarem suas decisões, dado o fato de suas “decisões [serem] construídas com

menos probabilidade de se tomar em conta as razões presentes em outros conselhos” (SILVA e RIBEIRO, 2016, p. 189).

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com vistas em contribuir de alguma forma para a análise empírica com base em uma abordagem sistêmica de democracia deliberativa tal como proposta por Mansbridge *et al.* (2012) e, mais especificamente, a partir da perspectiva meso formulada por Silva e Ribeiro (2016), o presente trabalho buscou replicar em Alfenas, MG, a pesquisa realizada por estes autores na cidade de Belo Horizonte, MG, visando analisar o subsistema deliberativo dos conselhos de políticas e procurando evidenciar as particularidades deste subsistema quando observado em uma cidade de pequeno porte tal qual Alfenas.

Para poder melhor conceituar os conselhos de políticas aqui analisados, no primeiro capítulo apresentei as primeiras experiências participativas surgidas no Brasil na forma de conselhos, comunitários e populares, bem como suas especificidades, tanto de origem como de objetivos, dado o momento histórico no qual emergiram, e sua influência nas inovações institucionais, as chamadas Instituições Participativas (IPs), prescritas pela Constituição Federal de 1988 e consolidadas nas décadas seguintes. Feito isso, destaquei cinco temas abordados pelos estudos referentes às IPs bem como alguns limites apontados por estes autores no que se refere à institucionalização da participação popular a despeito dos avanços apresentados.

Assim, no segundo capítulo, apresentei, primeiramente, o modelo sistêmico de democracia deliberativa proposto por Mansbridge *et al.* (2012), segundo o qual as políticas democráticas no mundo contemporâneo são produzidas em diferentes arenas deliberativas conectadas que encontram seu limite longe das arenas participativas formalmente instituídas, mas que abrange deste o Estado e suas instituições até a conversação cotidiana em espaços privados passando, inclusive, pelas IPs. Em seguida apresentei as implicações nas pesquisas sobre as IPs no Brasil. E, por fim, apresentei a abordagem proposta por Silva e Ribeiro (2016), focada nos níveis intermediários entre as esferas micro e macro do sistema deliberativo. Essa abordagem, salientando a interação entre arenas, busca evidenciar a existência de subsistemas deliberativos. Destarte, essa abordagem intenta suprir algumas limitações estruturais da teoria que acabam por dificultar a pesquisa empírica.

Ainda que, a princípio, essa abordagem esteja focada nas interações de arenas formalmente constituídas, buscando, primeiramente, apreender as conexões entre as arenas dos subsistemas de políticas públicas que se sobrepõem dentro do sistema deliberativo mais amplo, ela abre a possibilidade de identificação de outros subsistemas deliberativos, compostos por arenas informais, mas que, de certa forma, influenciam na dinâmica sistema deliberativo como um todo ao mesmo tempo em que são influenciadas por ela, ainda que, como apontado por Hendriks (2006), de forma não necessariamente recíproca. Contudo, este trabalho, por ser uma replicação, continuou focado nas instituições formalmente constituídas.

Por fim, apresentei os conselhos de políticas da cidade de Alfenas buscando evidenciar a existência de um subsistema formado pelo conjunto dos conselhos focando no papel dos conselheiros para a conexão deste. A análise dos dados apontou para algumas particularidades no caso do subsistema analisado em relação à pesquisa original.

Em primeiro lugar, a existência da Casa dos Conselhos como espaço de possível interação entre conselheiros de diferentes conselhos. Em segundo lugar, a existência de conselheiros híbridos que ora representam o poder público, ora representam a sociedade civil. Ademais, a análise dos dados confirmou algumas previsões da teoria, tal como a existência de um subsistema completamente conectado, a prevalência dos atores representantes do poder público no concernente à conexão entre as arenas do subsistema, assim como a maior coparticipação de conselheiros a depender da natureza das arenas deliberativas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERS, R.N.; KECK, M.E. Representando a Diversidade: Estado, sociedade e "relações fecundas" nos conselhos gestores. CADERNO CRH, Salvador, v. 21, n. 52, p. 99-112, jan./abr. 2008.

ABRANCHES, S. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. Dados: Revista de Ciências Sociais, vol. 31, n. 1, Rio de Janeiro: IUPERJ, pp. 3-55, 1988.

ALMEIDA, A. "Sobre a estimação de efeitos causais: uma nota metodológica com aplicações à pesquisa sobre os efeitos das instituições participativas". In: PIRES, R. R. C. "Comparações entre municípios: Avaliações dos efeitos da participação por meio de pares contrafactuais". In: PIRES, R. R. C. (Org.). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011, p. 323-343.

ALMEIDA, D. R. de; CUNHA, E. S. M. Onde está a sociedade na "sociedade civil organizada"? Articulação deliberativa e *accountability* nas instituições participativas. IX Encontro da ABCP. Brasília, DF, 04 a 07 de agosto de 2014.

AVRITZER, L. "A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate". In: PIRES, R. R. C. (Org.). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011, p. 13-24.

_____. Teoria democrática e deliberação pública. Lua Nova, São Paulo, n. 50, p. 25-46, 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452000000200003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 09 ago. 2017.

_____. Impasses da democracia no Brasil. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

_____. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. Revista Opinião Pública, Campinas. vol. 14, nº 1, junho, p.43-64, 2008.

_____. Prefácio. In: MARQUES, A. C. S. (Org.). A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas. Belo Horizonte: Autêntica Editora Ltda. 2009. p. 7-10.

_____. Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: Da Autorização à Legitimidade da Ação. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v.50, n.3, p.443-464, 2007.

AZAMBUJA JUNIOR, C. A. C. Redes sociais e participação política: um estudo de caso no Conselho Municipal de Saúde de Santa Maria/RS. 2009. Dissertação (mestrado) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de pós-graduação em sociologia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Sul.

BORBA, J. "Participação política como resultado das instituições participativas: oportunidades políticas e o perfil da participação". In: PIRES, R. R. C. (Org.). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011, p. 65-76.

CAMPOS, G. A. G. de. "Participação e representações não avaliativas: A produção de significados nas experiências participativas". In: PIRES, R. R. C. (Org.). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011, p. 53-64.

COELHO, V.S.P.; NOBRE, M. Participação e Deliberação. Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo. São Paulo: Editora 34. 2004.

COHEN, J. Deliberação e legitimidade democrática. In: MARQUES, A. C. S. (Org.). A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas. Belo Horizonte: Autêntica Editora Ltda. 2009, p. 85-108.

_____. Procedimento e substância na democracia deliberativa. In: WERLE, D. L.; MELO, R.S. (Orgs.). Democracia Deliberativa. São Paulo: Editora Singular, Esfera Pública, 2007, p. 115-144.

CUNHA, E. S. M.; ALMEIDA, D. R. de. Sistema deliberativo e a legitimidade da representação em conselhos de política. Trabalho preparado para apresentação no VII Congresso Latino-americano de Ciência Política, organizado pela Associação Latino-americana de Ciência Política (ALACIP). Bogotá, 25 a 27 de setembro de 2013.

FARIA, C. F.; LINS, I. L. Participação e deliberação nas conferências de saúde: do local ao nacional. In: Leonardo Avritzer, Clóvis Henrique Leite de Souza. (Org.). Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades. 1ed. Brasília: IPEA, v1. p. 73-94, 2013.

_____; RIBEIRO, U. C. "Desenho institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo". In: PIRES, R. R. C. "Comparações entre municípios: Avaliações dos efeitos da participação por meio de pares contrafactuais". In: PIRES, R. R. C. (Org.). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011, p. 125-135.

_____; SILVA, V. P.; LINS, I. L. Conferências de políticas públicas: um sistema integrado de participação e deliberação? Revista Brasileira de Ciência Política, nº7. Brasília, janeiro - abril de 2012, pp. 249-284.

GOMES, E. G. M. Conselhos Gestores de Políticas Públicas: Democracia, Controle Social e Instituições. 2003. 113 f. Dissertação (mestrado em Administração Pública e Governo) Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.

GUTMANN, A.; THOMPSON, D. Democracia deliberativa para além do processo. In: MARQUES, A. C. S. (Org.). A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas. Belo Horizonte: Autêntica Editora Ltda. 2009, p. 177-206.

HELD, D. Modelos de democracia. Belo Horizonte: Paidéia, 1987.

HENDRIKS, C.M. Integrated Deliberation: Reconciling Civil Society's Dual Role in Deliberative Democracy. *Political Studies*, v. 54, n.3, pp. 486–508, 2006.

LÜCHMANN, L. H. H. "A Representação no Interior das Experiências de Participação". *Lua Nova*, São Paulo, nº 70, p. 139-170, 2007.

MANSBRIDGE, J. A conversação cotidiana no sistema deliberativo. In: MARQUES, A. C. S. (Org.). *A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas*. Belo Horizonte: Autêntica Editora Ltda. 2009, p. 207-238.

_____. *et al.* A systemic approach to deliberative democracy. In: PARKINSON, J.; MANSBRIDGE, J. (orgs.). *Deliberative systems*. New York: Cambridge University Press, p. 1-26, 2012.

MARQUES, A. C. S. As intersecções entre o processo comunicativo e a deliberação pública. In: MARQUES, A. C. S. (Org.). *A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas*. Belo Horizonte: Autêntica Editora Ltda. 2009, p. 11-28.

_____; MENDONÇA, R. F.; MAIA, R. C. M. O Sistema Deliberativo e seus Espaços Discursivos: a articulação entre diferentes modos de comunicação. Trabalho apresentado ao Grupo de Trabalho "Comunicação e Política", do XVI Encontro da COMPÓS, na UTP, em Curitiba, PR, em junho de 2007.

MONTEIRO, L. M.; MOURA, J. T. V.; LACERDA, A. D. F. Teorias da democracia e a práxis política e social brasileira: limites e possibilidades. *Sociologias*, Porto Alegre, v. 17, n. 38, p. 156-191, Apr. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222015000100156&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 09 ago. 2017.

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

RIBEIRO, A.C. Deliberação e aprimoramento democrático: O controle público no CONJUVE-BH. *Cadernos da Escola do Legislativo*, Belo Horizonte, v. 12, n. 18, p. 203-233, jan./jun. 2010.

_____. Teoria democrática entre a perspectiva elitista e a teoria crítica. *Interseções*, Rio de Janeiro, v. 12 n. 2, p. 408-425, dez. 2010.

SILVA, E. M.; RIBEIRO, A. C. A. Entre conselhos e conferências: o subsistema participativo das arenas deliberativas de Direitos Humanos em Minas Gerais. III Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas. De 30/05 a 02/06/2017, UFES, Vitória (ES).

_____; _____. Sistemas deliberativos em perspectiva meso: a abordagem dos subsistemas aplicada aos conselhos de políticas públicas em Belo Horizonte. *OPINIÃO PÚBLICA*, Campinas, vol. 22, nº 1, abril, 2016.

TATAGIBA, L. "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.

_____. "Qualidade dos processos participativos: a questão dos atores e seus repertórios de ação". In: PIRES, R. R. C. (org.). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011, p. 171-186.

_____. Os Conselhos Gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, n. 25, p. 209-213, nov. 2005.

TOMAËL, M. I.; MARTELETO, R. M. Redes sociais de dois modos: aspectos conceituais. TransInformação, Campinas, 25(3), p. 245-253, set./dez., 2013.

VAZ, A. C. N. "Da participação à qualidade da deliberação em fóruns públicos: o itinerário da literatura sobre conselhos no Brasil". In: PIRES, R. R. C. (Org.). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011, p. 91-107.

_____; PIRES, R.R.C. "Comparações entre municípios: Avaliações dos efeitos da participação por meio de pares contrafactuais". In: PIRES, R. R. C. (Org.). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011, p. 247-261.