

IX ENCONTRO DA ABCP

Área Temática: **Participação Política**

Sistemas deliberativos e análise de redes: similitudes e diferenças nas pesquisas sobre instituições participativas.

Eduardo Moreira da Silva

Universidade Federal de Minas Gerais

Brasília, DF
04 a 07 de agosto de 2014

Sistemas deliberativos e análise de redes: similitudes e diferenças nas pesquisas sobre instituições participativas.

Eduardo Moreira da Silva
Universidade Federal de Minas Gerais

Resumo do trabalho:

O artigo apresenta uma análise comparativa de dois campos teóricos que tem sido objeto da atenção recente. De um lado, pretende-se fazer uma revisão crítica da literatura sobre sistemas deliberativos, desenvolvida por autores que buscam mostrar as articulações estabelecidas entre as diferentes arenas deliberativas. De outro lado, uma literatura também muito utilizada se vale do paradigma de redes e visa a identificar os laços estabelecidos pelos diversos atores envolvidos na execução das políticas públicas. O artigo é composto por três partes. Na primeira se apresenta uma revisão crítica da literatura sobre sistemas deliberativos, buscando indicar os avanços e os limites dessa proposta. Na segunda descrevem-se os principais elementos conceituais da análise de redes com o intuito de apresentar os limites e as possibilidades dessa abordagem. A terceira parte aborda as similitudes e diferenças da teoria dos sistemas, em relação à teoria de redes, e procura também destacar os aspectos metodológicos para indicar as possíveis contribuições de análise de redes para o estudo dos sistemas deliberativos.

Palavras-chave: Instituições participativas; sistemas deliberativos, teoria de redes.

Introdução

O objetivo principal do trabalho é apresentar as similitudes e diferenças entre dois campos teóricos cuja produção acadêmica tem crescido recentemente. O estudo das instituições participativas é frequentemente realizado a partir da teoria deliberativa. Recentemente, pesquisadores desse campo como Jane Mansbridge e John Parkinson (2012) propuseram um modelo que busca compreender as diversas arenas deliberativas a partir de uma perspectiva sistêmica, ou seja, buscam mostrar as interações estabelecidas entre as diversas arenas. Um exemplo de estudo desenvolvido dessa forma foi a análise do sistema de saúde britânico realizado por Parkinson (2006). De forma bem similar, os estudos sobre políticas públicas, incluindo algumas pesquisas sobre conselhos tal como proposto por Silva (2011), têm buscado compreender os resultados da política sob a perspectiva da influência das redes constituídas nas áreas temáticas específicas. Embora tenham propostas muito similares, estes dois campos de investigação não se comunicam e possuem origens epistemológicas distintas. Por esta razão pretende-se: 1) apresentar uma análise crítica das principais propostas analíticas da teoria dos sistemas deliberativos; 2) realizar uma descrição da teoria de redes, buscando indicar as principais propostas analíticas; 3) apresentar as similitudes e diferenças entre as duas teorias descritas, com ênfase nas estratégias metodológicas adotadas para identificar as interações entre atores e/ou instituições.

As pesquisas desenvolvidas sobre as instituições participativas, tais como os conselhos e as conferências de políticas públicas, são geralmente realizadas a partir do referencial teórico da teoria deliberativa. Como estas instituições estão inseridas em um sistema político mais amplo, a emergência da teoria dos sistemas deliberativos apresenta um promissor referencial para se analisar essas instituições em relação com as demais arenas deliberativas afeitas às políticas. Assim, pensar em termos sistêmicos possibilita abordar a democracia deliberativa em *larga escala*, tal como sugerido por Mansbridge *et al* (2012). De forma similar, a teoria de redes contribui para se identificar e analisar as articulações construídas entre os atores relevantes das políticas pesquisadas. A principal contribuição desse enfoque é mostrar que a modernidade fragmentou muito o campo de atuação do Estado, mas muitos problemas exigem uma compreensão sistêmica e, conseqüentemente, uma abordagem capaz de enfrentá-lo em todas as suas dimensões importantes.

O artigo é composto por três partes. Na primeira se apresenta uma revisão crítica da literatura sobre sistemas deliberativos, buscando indicar os avanços e os limites dessa proposta. Na segunda descrevem-se os principais elementos conceituais da análise de redes com o intuito de apresentar os limites e as possibilidades dessa abordagem. A terceira

parte, conclusiva, aborda as similitudes e diferenças da teoria dos sistemas em relação à teoria de redes e procura também destacar os aspectos metodológicos para indicar as possíveis contribuições de análise de redes para o estudo dos sistemas deliberativos.

A principal estratégia metodológica adotada consistiu no levantamento de artigos e livros recentes sobre os dois campos objetos de investigação. No caso dos sistemas deliberativos a literatura ainda é relativamente pequena e o processo de identificação dos artigos mais relevantes foi mais simples. A teoria de redes possuiu uma produção muito mais vasta, mas concentrou-se a atenção naqueles estudos que buscaram compreender as instituições participativas e/ou políticas públicas, a partir dessa abordagem teórica. Com base nesse filtro, foi possível reduzir significativamente o universo de artigos e livros que analisados. Após a identificação do material, realizou-se uma *análise documental* com o intuito de identificar as principais categorias analíticas dos dois campos teóricos, para subsidiar a elaboração da descrição crítica realizada nas partes um e dois do artigo.

Sistemas deliberativos: caracterização, potencialidades e constrangimentos.

O tema da legitimidade das decisões produzidas em regimes democráticos foi alçado ao centro principal das atenções de um significativo conjunto de autores, desde o início dos anos 1990, com emergência de uma ampla produção teórica nomeada por Dryzek (2010) como *deliberative turn*. Os propositores do modelo deliberativo partilham o entendimento de que a legitimidade da democracia depende, em parte, da qualidade da deliberação realizada pelos cidadãos e seus representantes (MANSBRIDGE *et al*, 2012). A produção teórica deste modelo contribuiu para a aproximação das pesquisas desenvolvidas por dois modelos inicialmente “antagônicos” – *participativo* e *representativo* -, porque a qualidade da deliberação democrática passou a ser objeto de análise tanto nos parlamentos quanto nas iniciativas deliberativas que emergiram em diversas partes do mundo.

No âmbito internacional, a análise dos diferentes fóruns deliberativos e suas relações com o sistema político tem ganhado a atenção recente de autores que se dedicam ao estudo da teoria deliberativa, reunidos em torno da discussão sobre o que denominaram de um *modelo sistêmico de democracia deliberativa*. Embora a abordagem sistêmica não seja inteiramente nova, inclusive no âmbito da teoria deliberativa na qual já tinha sido objeto da atenção de Habermas (2003), o enfoque dado à questão pode ser considerado promissor, na medida em que busca analisar as diversas instâncias deliberativas do sistema político e suas formas de interação mútua. Assim, busca-se analisar tanto a deliberação no âmbito dos corpos legislativos quanto das “pequenas iniciativas deliberativas” (MANSBRIDGE *et al*, 2012, p.1).

A origem da discussão sobre um sistema deliberativo está em um artigo publicado por Mansbridge (2009[1999], p.207), no qual a autora sugere a influência da “conversação cotidiana” no “amplo sistema deliberativo das democracias”, isto é, a conversação entre

representantes formais e informais em fóruns públicos, na mídia, entre ativistas políticos em espaços privados sobre assuntos que o público deveria discutir. Em outros termos, esteve em relevo, neste primeiro momento, a proposição da existência de um amplo sistema deliberativo, que seria influenciado pelas discussões realizadas entre os cidadãos nos espaços formais e informais de discussão sobre as questões e assuntos relacionados à política.

Mais recentemente, Mansbridge *et al* definiram um sistema 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 baseado na fala. Porque 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 (2012, p.4, *tradução livre*).

O modelo sistêmico seria, então, um instrumental analítico importante para se refletir sobre a influência de cada uma das partes sobre o todo e vice-versa. Antes de passarmos à descrição e análise crítica do modelo, no entanto, faz-se necessário apresentar suas características principais, suas origens históricas e as categorias analíticas propostas pelos autores que tem se dedicado à proposição do modelo. Neste sentido, enquanto ponto de partida, uma referência imprescindível é o capítulo introdutório do livro *Deliberative Systems*, que é o resultado do esforço conjunto de oito importantes teóricos deliberativos¹.

O objetivo principal do referido texto é descrever as características de um sistema deliberativo (doravante SD), como ele funciona e quais são os principais empecilhos ao seu funcionamento. O principal desafio contemporâneo, ao qual o livro propõe uma resposta analítica vigorosa, está relacionado à difícil tarefa de se repensar as relações e as dinâmicas estabelecidas entre os diversos fóruns deliberativos, hoje presentes em vários regimes democráticos, que funcionam em contextos de larga escala. Em outros termos, como é possível repensar a relação entre deliberação e democracia em contextos caracterizados pela vasta extensão territorial e pela pluralidade de atores.

Percebe-se, portanto, no objetivo do livro uma proposta de ajuste no foco central do modo como as arenas deliberativas vinham sendo estudadas, isto é, avaliavam-se individualmente as arenas e fóruns deliberativos, a partir da sua capacidade de incrementar a legitimidade das decisões políticas ali produzidas. Os autores se referem aos estudos sobre a qualidade da deliberação tanto nos corpos legislativos quanto nas *pequenas iniciativas deliberativas*. Constatam, no entanto, a necessidade do desenvolvimento de

¹ Jane Mansbridge, James Bohman, Simone Chambers, Thomas Christiano, Archon Fung, John Parkinson, Dennis F. Thompson e Mark E. Warren.

pesquisas com foco nos espaços de um amplo sistema interdependente, dado que nenhuma arena deliberativa, isoladamente, teria a capacidade de incrementar a legitimidade da maior parte das decisões e das políticas produzidas pelos regimes democráticos (MANSBRIDGE *et al*, 2014, p. 1-2, *tradução livre*).

A abordagem sistêmica traria três importantes contribuições. Em primeiro lugar, permite pensar sobre a democracia deliberativa em contextos societais de larga escala. Com isto busca-se superar um desafio antigo da teoria democrática deliberativa, qual seja: o problema da escala. Isto porque a deliberação *face a face* só é viável em pequenos grupos, pois a ampliação dos atores afeta e pode até inviabilizar a qualidade dos processos de discussão e deliberação (PARKINSON, 2006). Trata-se de uma questão central para o estudo dos regimes democráticos, que perpassa a discussão de autores defensores dos modelos *representativo, participativo e deliberativo*². Isto é, a literatura acerca da participação política destaca como variável relevante para seu estudo a questão da *extensão territorial* (escala) dos locais nos quais ela se desenvolve. Esta discussão está presente em autores “precursores” do modelo da *democracia participativa*, tal como Macpherson (1978) e Pateman (1992), que já apontavam como possíveis limites aos arranjos institucionais inseridos no modelo, a ampliação do número de participantes e dos horizontes nos quais ela se desenvolve. Em outros termos, destacam sua maior viabilidade de aplicação no âmbito local.

Dahl (2005) também se ocupou da discussão ao refletir sobre os requisitos necessários para o funcionamento de uma democracia em larga escala, tendo como referência o modo como este regime funciona no âmbito dos países. Sendo essa a unidade de análise, destaca o autor, necessariamente terá que se adotar mecanismos de *representação* política, em função da escala. Seriam necessários, portanto, a adoção de seis elementos: 1) autoridades eleitas; 2) eleições livres, justas e periódicas; 3) liberdade de expressão; 4) fontes alternativas de informação; 5) autonomia associativa; 6) cidadania inclusiva (DAHL, 2005, p.188, *tradução livre*).

Mesmo no modelo proposto por Dahl (2005), as deliberações realizadas no âmbito dos parlamentos, compostos a partir das eleições, são também organizadas pelos estados ou unidades subnacionais e estão confinadas à esta esfera. Neste sentido, questionam Mansbrigde *et al* (2012), como se poderia afirmar que a sociedade como um todo, o *demos*, as pessoas que a compõem deliberam em conjunto? A resposta dos autores caminha no sentido de afirmar as potencialidades de se pensar em termos de um modelo sistêmico, uma

² Não está nos propósitos deste artigo apresentar as especificidades desses modelos e a “disputa” teórica estabelecida entre eles. Desenvolvemos esta discussão em outro lugar (SILVA, 2013). Para uma discussão mais detalhada sobre as especificidades de cada um dos modelos recomenda-se ver: Chambers (2012); Cunningham (2009); Santos e Avritzer(2002); Young (2001).

vez que ele “expande a escala da análise para além da consideração dos espaços isoladamente e nos permite pensar acerca das deliberações e interações desenvolvidas entre os espaços ao longo do tempo”(MANSBRIDGE *et al*, 2012, p. 2, *tradução livre*).

A segunda contribuição do *modelo sistêmico* advém da proposição de se analisar a *divisão de trabalho* entre as partes do sistema, mas sem a exigência de que cada uma delas seja caracterizada por todas as virtudes da boa deliberação. Soma-se a esta consideração o fato de que o relacionamento entre as partes nem sempre é marcado pela relação de complementaridade. Os autores mencionam a existência, também, de alguns momentos de deslocamentos (*displacement*) no sistema. Nesta circunstância, mesmo quando a deliberação de uma única parte pode ser avaliada como problemática, 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. Em outros termos, a existência de deslocamentos pode não ser totalmente prejudicial ao sistema deliberativo, na medida em que não se considera que cada parte tenha necessariamente uma única função. Além do mais, como algumas partes podem compensar a deficiência de outras, mesmo com a presença de deslocamentos é possível se chegar à deliberação democrática (MANSBRIDGE *et al*, 2012, p. 2, *tradução livre*).

A terceira contribuição da abordagem sistêmica relaciona-se à introdução de grandes questões contextuais e das deficiências ampliadas do sistema, que impactam os espaços individuais e conformam as possibilidades de deliberações efetivas (MANSBRIDGE *et al*, 2012, p. 2, *tradução livre*). Em outros termos, 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, *tradução livre*).

A seguir, Mansbridge e demais autores se dedicam a analisar três elementos característicos dos sistemas políticos que, usualmente, não são considerados como parte do exercício da deliberação democrática. Para tanto, explora-se o papel desempenhado pelos *experts*, pelos *protestos e formas de pressão da sociedade* e, por fim, pela *mídia partidária*.

A presença de *experts* em espaços e instituições tende a aumentar a qualidade da informação disponível para a deliberação, mas, simultaneamente, desrespeita o saber popular e representa um problema relacionado à inclusão democrática de todos os cidadãos leigos naquele assunto. Isto é, são excluídos do processo decisório os cidadãos não especialistas.

No que se refere aos *protestos e formas de pressão da sociedade*, a distinção analítica importante refere-se à consideração de que estes elementos podem violar a condição ideal de deliberação, na acepção habermasiana, segundo a qual deve prevalecer a

força do melhor argumento. Mansbridge *et al* (2012) sugerem que uma teoria sistêmica consistente requer a elaboração de uma interpretação capaz de estabelecer uma linha divisória entre a pressão e a persuasão, em condições nas quais se espera a prevalência do melhor argumento. A pressão não deliberativa pode advir de várias formas e as duas mais difíceis de serem enfrentadas pela teoria deliberativa relacionam-se ao *dinheiro* e à *pressão*. Estes dois elementos podem funcionar como mecanismos de *distinção* entre os participantes de uma arena deliberativa, isto é, a presença desses elementos em arenas deliberativas pode romper com os pressupostos da igualdade, do respeito mútuo e da não coerção entre os participantes. Por outro lado, os protestos e as formas de pressão da sociedade podem cumprir um importante papel, no contexto das arenas deliberativas, relacionado ao fato de conseguirem inserir, na agenda destas instituições, as demandas e temáticas vocalizadas por aqueles atores que estão, geralmente, excluídos destes espaços (YOUNG, 2001).

Por fim, no que se refere à atuação da mídia partidária, embora ela seja “parte crucial do sistema deliberativo em qualquer democracia moderna, ela não tem desempenhado um papel substantivo na teoria deliberativa recente” (MANSBRIGDE *et al*, 2012, p. 19, *tradução livre*). A análise sistêmica da mídia desenvolvida pelos autores coloca em foco três critérios: o *epistêmico*, o *ético* e o das *funções democráticas* desempenhadas por ela nos sistemas deliberativos. No que se refere ao primeiro critério, a “mídia partidária” pode incrementar a transmissão de informações confiáveis e úteis, que ajudam os cidadãos a interpretar os fatos e produzir conexões entre estes fatos e as políticas públicas, tornando-se cidadãos críticos e vigilantes. Por outro lado, também tem crescido as reportagens partidárias nos EUA que provocam a falsificação dos fatos e a disseminação de informações falsas. Em relação ao critério *ético*, as notícias e os outros meios de comunicação podem afetar o grau de civilidade e de respeito entre os cidadãos. Certos tipos de notícias partidárias podem incrementar o grau de incivilidade entre os cidadãos, mas não está claro se “partidarismo” (partisanship) é, em si mesmo, incivil ou envolve a falta de respeito entre os cidadãos. Finalmente, a mídia pode desempenhar um importante papel de inclusão política democrática. Embora a internet seja uma fonte que propicia o aumento da informação acerca da política obtido pelos cidadãos, ela pode dividir os cidadãos e debilitar a função deliberativa da inclusão política (MANSBRIGDE *et al*, 2012, p. 21).

Após a realização da caracterização do SD, os autores passam a descrever alguns problemas da abordagem sistêmica, por meio da apresentação de cinco *patologias* que a caracterizariam. A primeira delas foi denominada de *tight-coupling* e diz respeito às situações nas quais as partes do sistema estão fortemente acopladas umas às outras e, por isto, existe uma dificuldade para que os mecanismos de correção se façam presentes e atuantes. A segunda está relacionada à uma condição contrária à primeira, ou seja, uma

situação denominada de *decoupling*, que se refere à um grau de dissociação tão alto entre as partes do sistemas, que mesmo quando se observa a existência de boas razões emergentes em uma das partes, elas não penetram as demais partes, tamanha é a separação entre elas. O terceiro problema é o da *dominação institucional*, isto é, aquela situação na qual uma das partes do sistema consegue exercer o domínio sobre todas as demais, tal como ocorre em sociedades autoritárias. A quarta patologia é a *dominação social*. Ela emerge quando um interesse social particular ou uma classe social específica influencia as demais partes do sistema deliberativo. Por fim, a quinta patologia ocorre quando os cidadãos, os legisladores e os gestores estão muito divididos em razão da forte adesão aos princípios ideológicos, às questões étnicas, à religião, ou outras clivagens capazes de acirrar a divisão entre as partes, de tal forma que não são consideradas como válidas as opiniões daqueles indivíduos pertencentes aos grupos diferentes dos seus.

Na mesma coletânea, o artigo de Thomas Cristiano (2012) propõe uma análise importante acerca da divisão do trabalho entre *experts* e os cidadãos comuns, no interior do processo de discussão e deliberação de uma sociedade democrática. O autor questiona se tal divisão é possível de ser caracterizada como democrática e se pode ser considerada e analisada de forma integrada. Em outros termos, importa saber se uma sociedade democrática pode utilizar adequadamente os recursos intelectuais da divisão do trabalho, que seja capaz de dar sustentação à um formato institucional compatível com a ideia da discussão racional entre os cidadãos acerca das leis e das políticas públicas. A resposta do autor ao questionamento é afirmativa, isto é, sustenta-se que é possível se alcançar uma forma razoavelmente democrática de divisão do trabalho, que inclua os *experts* no processo de discussão com os cidadãos. A confluência desses atores traria benefícios e ganhos ao processo deliberativo, por duas razões principais: 1) pelo fato de que os *experts* são os responsáveis por descobrir os meios mais adequados para se alcançar os melhores resultados, sob a perspectiva epistêmica; 2) os cidadãos são os responsáveis por prover os objetivos básicos de uma sociedade (CHRISTIANO, 2012, p. 29). Com base nesta divisão do trabalho as deliberações podem ser iniciadas pelo segundo grupo, que vai definir os objetivos a serem alcançados pela sociedade, que, por sua vez, serão aperfeiçoados pelo primeiro grupo, em conjunto com os gestores públicos, com o propósito de implementar tais objetivos por meio das leis e das políticas públicas. Esta análise, assim como os demais capítulos do livro, busca operar com a perspectiva analítica dos sistemas deliberativos para mostrar a articulação entre dimensões espaciais e atores específicos no âmbito do sistema deliberativo.

Simone Chambers (2012) aborda duas questões importantes em seu artigo: 1) em qual sentido é possível o engajamento dos públicos de massa nas deliberações e; 2) como nós podemos entender os resultados desta deliberação como uma forma de produzir

decisões democráticas? A autora aborda estes problemas a partir da resposta oferecida por três modelos: democracia deliberativa, democracia representativa e democracia de massas. A diferença entre eles pode ser explicitada a partir do peso e do significado, tanto prático quanto teórico, que cada um deles concede à deliberação. Ela argumenta que “um modelo sistêmico deve preferir com entusiasmo uma definição ampliada de deliberação à uma definição estreita (confinada ao público componente dos minipúblicos), uma vez que a inclusão política é um elemento crucial do processo de tomada de decisão nas democracias” (CHAMBERS, 2012, p.55, *tradução livre*). Soma-se à esta constatação, a necessidade de se considerar a deliberação do *demos* para além dos processos eleitoral e do voto, ou seja, incluindo também na investigação os canais alternativos de transmissão, do modo como as deliberações são traduzidas em decisões dotadas de autoridade. Neste sentido, a formação da opinião pública, assim como a qualidade da deliberação que precede sua formação, torna-se objeto privilegiado de análise, pois pode ter impactos sobre as leis, por meio dos processos de debate e discussão que precedem o voto.

James Bohman (2012) aborda as práticas democráticas de representação política, sob o prisma de suas transformações recentes. Ela é entendida não apenas como uma necessidade imposta pelo tamanho das comunidades políticas modernas, e, sim, como uma forma importante por meio do qual a legitimidade do *demos* pode ser expressa, compartilhada e transformada. A representação é vista como um caminho moderno de se conectar a participação e o julgamento político. Isto porque ela desempenha um papel importante nos modernos sistemas deliberativos. A compreensão sistêmica da representação considera diferentes formas e tipos de ação e relação entre representantes e representados, capazes de converter a comunicação livre em poder comunicativo. A democratização envolve a agência dos representantes e dos representados, pois a fonte do poder comunicativo pode advir da liberdade comunicativa exercida em qualquer parte do sistema. Há que se criar, portanto, formas de comunicação mais sistemáticas entre estes dois pólos da representação política (BOHMAN, 2012, p. 73-5).

Michael K. Mackenzie e Mark E. Warren (2012) analisam quais são as funções que poderiam ou deveriam ser desempenhadas pelos *minipúblicos* no interior de um sistema democrático. As duas principais funções atribuídas a eles estão relacionadas à confiança, ou melhor, à resolução do problema da desconfiança dos cidadãos em relação aos poderes executivo e legislativo. Neste último, “os minipúblicos podem servir como *proxies*³ de informações confiáveis para guiar o julgamento político dos cidadãos em situações

³ Representante autorizado ou fiduciário poderiam ser termos utilizados para uma tradução aproximada de *proxies* para a língua portuguesa. Segundo o Cambridge Dictionaries, *proxies* seria uma “autoridade concedida à uma pessoa para agir em nome de outra, seja por meio da votação obtida em eleições, ou por ser a pessoa a quem a autoridade foi concedida”. Optamos por manter o termo na língua inglesa pela dificuldade de tradução.

caracterizadas por informações limitadas”. No âmbito do executivo, eles podem “servir como *públicos antecipatórios* para guiar os formuladores de políticas para desenvolver rapidamente políticas públicas, que podem se tornar contenciosas no futuro, mas sobre as quais ainda não existe uma opinião pública atrelada”(MACKENZIE e WARREN, 2012, p.96). A conclusão dos autores é de que os minipúblicos podem auxiliar os cidadãos a produzir julgamentos mais qualificados e, ao mesmo tempo, possibilitam maximizar o impacto democrático das decisões, uma vez que contaram com a participação dos cidadãos comuns no processo decisório. Além disto, incrementam a confiança no domínio dos governos, que dependem de confiança pública.

No artigo de Yannis Papadopoulos (2012) analisa-se a relevância das formas participativas e deliberativas no processo de produção de decisões políticas, mas não em função dos benefícios inerentes à estes formatos e, sim, no amplo contexto de mudanças de nossas democracias, das quais estes mecanismos inovadores são oriundos. Em outros termos, “o objetivo é situar a democracia deliberativa no *contexto das amplas transformações na produção das políticas públicas em si mesmas*, isto é, a emergência de novos estilos e modos de produção de decisões coletivas vinculantes” (PAPADOPOULUS, 2012, p.128, *tradução livre, destaque no original*). Para tanto, aborda-se as seguintes transformações: 1) nova gestão pública (*New Public Management*) e seus derivativos; 2) a tendência em direção aos mecanismos de governança cooperativa; 3) a judicialização, por meio do crescimento do papel das cortes enquanto atores políticos; 4) a internacionalização do processo de produção de políticas públicas.

Os dois primeiros elementos buscam promover reformas administrativas e dar voz aos usuários individuais dos serviços públicos, mas o papel conferido à deliberação não é central. Embora a participação do cidadão comum seja estimulada, ela é feita sem grandes ambições. Isto porque a concepção que sustenta tais iniciativas é derivada de partidos de direita e que possuem uma visão elitista da política. Os principais problemas derivados dessas propostas relacionam-se ao possível déficit de legitimidade da representação que ocorre nestes espaços, dado que a sociedade civil está representada por grupos de *advocacy*. Há, também, um possível déficit de *accountability* externo, na medida em que tais grupos podem estar atuando de forma “descolada” dos interesses dos seus supostos representados. Estes problemas são agravados, ainda, por meio da proximidade destas organizações da sociedade civil com os tomadores de decisão.

Em relação à judicialização da política, um dos problemas é derivado do desequilíbrio no sistema de pesos e contrapesos, dada a função política assumida pelas cortes. Outro problema é falta de *accountability* democrático, na medida em que o judiciário não está sujeito ao processo de autorização eleitoral. Assim como “agencificação”, a judicialização favorece a deliberação, mas apenas entre a comunidade de pares

profissionais, indicando o crescimento do papel dos atores não eleitos. Por fim, a internacionalização do processo decisório das políticas públicas, tal como acontece na União Europeia, não favorece a produção de políticas participativas, pois a “falta de visibilidade impede os processos de *accountability*” (PAPADOPOULOS, 2012, p. 141-2).

Conclui-se o artigo sugerindo algumas iniciativas para que as inovações introduzidas no processo decisório nem sempre favoreçam o lado mais forte do poder, ou seja, que deixem de ser mais uma ferramenta para a exclusão. A primeira delas relaciona-se ao potencial ainda não completamente explorado dos mecanismos participativos existentes. É possível, também, estimular experimentos que tenham impactos mais diretos sobre a tomada de decisão. Outra possibilidade seria estimular e ampliar o papel dos júris populares. Por fim, no âmbito transnacional seria possível sugerir procedimentos deliberativos participativos mais fortemente acoplados ao processo formal de produção das decisões (PAPADOPOULOS, 2012, p.147-150).

Por fim, o artigo de John Parkinson (2012) aborda a democratização dos sistemas deliberativos. Embora a deliberação ocorra em várias esferas da vida social, nem sempre ela é democrática. Ademais, a participação pública pode facilmente tornar-se mais reativa do que propositiva. O objetivo principal do autor é mostrar se faz sentido falar não apenas da deliberação em termos macro, mas de uma macro democracia deliberativa, entendida como a democratização das decisões oriundas dos processos de uso público da razão. A análise desenvolvida “dá suporte, com precauções, à ideia de que um sistema deliberativo possa funcionar em princípio, mas com algumas especificações importantes acerca dos procedimentos”. Sustenta-se algumas condições necessárias para a democratização do SD, quais sejam: 1) um modelo de representação baseado nas relações fluidas entre representantes e representados; 2) demanda-se critérios mais exigentes de justificação pública, para se alcançar uma maior capacidade decisória dos sistemas deliberativos e gerar mecanismos de responsividade; 3) aborda-se a importância dos “mecanismos de transmissão” capazes de traduzir os atos de contestação em atos de governança e, mais ainda, transformar as deliberações realizadas no âmbito micro em deliberações de larga escala (PARKINSON, 2012, p.152, p.162-163).

Apesar de toda a consistência do modelo apresentado no livro e dos avanços descritos em cada um dos artigos, no sentido de caracterizar uma abordagem sistêmica da política, algumas problemas permanecem em aberto. Em primeiro lugar, o caráter inédito e propositivo do modelo, no sentido de produzir interpretações capazes de descrever as contribuições oriundas das partes do sistema e seus possíveis impactos sobre o todo, ainda demanda avanços e aperfeiçoamentos. Isto porque, apesar de toda a ênfase dada no capítulo introdutório à necessidade de se analisar as partes em relação ao todo e vice-versa, os demais capítulos do livro, que supostamente cumpririam esta tarefa, o fazem, mas ainda

com algumas lacunas. Não fica claro para o leitor como se dá a interação e a conexão entre as partes (MENDONÇA, 2013; FARIA, 2013). Em segundo lugar, além do aperfeiçoamento do modelo teórico presente no primeiro ponto, permanece o desafio metodológico de se construir técnicas de pesquisa capazes de captar a análise das partes em relação ao todo e vice-versa, ou seja, faz-se necessário o desenvolvimento de estratégias metodológicas capazes de indicar o modo como as partes se relacionam, a importância de cada uma das partes sobre o sistema e, também, os efeitos do sistema sobre as partes. Neste sentido, um ponto de partida importante seria identificar os avanços acumulados no amplo conjunto de pesquisas realizadas sobre as iniciativas deliberativas desenvolvidas no âmbito micro analítico.

Mendonça (2013) realiza uma ampla revisão dessa literatura e identifica uma lacuna, qual seja, a ausência de conectores entre as diferentes partes do sistema. Neste sentido, sugere aos democratas deliberativos prestar a atenção nos seguintes elementos, que potencialmente poderiam induzir a conexão entre as partes: “1) burocracia; 2) a mídia; 3) a circulação de participantes e seus representantes; 4) o desenho e as normas que constituem as instituições participativas”(MENDONÇA, 2013, p.1). Percebe-se, a partir dos elementos sugeridos, um aperfeiçoamento do modelo e um avanço no sentido de pensar a realidade de outros países, para além da realidade anglo-saxônica na qual se baseiam a maior parte dos exemplos de sistemas mencionados por Mansbridge *et al* (2012).

Cunha e Almeida (2012) partem da mesma literatura e do sugerido modelo de sistema deliberativo para compreender as arenas deliberativas da política de Assistência Social no Brasil. As autoras se valem de uma ampla análise normativa do desenho da política pública em questão e identificam os diversos fóruns componentes do “sistema deliberativo da política de assistência social”. Deste modo, buscam realizar uma combinação entre os achados empíricos das pesquisas realizadas sobre a política de assistência social e os ganhos conceituais trazidos pelo modelo de sistema deliberativo. Mansbridge *et al* já apontava para a necessidade de se produzir estudos capazes de realizar uma combinação entre os achados empíricos e os avanços conceituais (2012, p. 19).

Faria e Lins (2013) apresentam contribuição importante, também baseada na estratégia analítica de se avaliar um *sistema integrado de participação e deliberação*. As autoras interpretam a dinâmica de operação das conferências de políticas públicas de saúde, no Brasil, e buscam investigar o processo de conexão e coordenação entre as partes, desde o âmbito local até o nacional. Elas concluem sustentando a existência de um sistema na área, embora apresente problemas e necessidade de aperfeiçoamento. Faria, Silva e Lins (2012), também ancoradas na teoria de sistemas, buscam aplicar o modelo para descrever o caráter sistêmico presente nas conferências de políticas públicas de duas áreas temáticas: assistência social e políticas para as mulheres. Concluem que as duas áreas possuem todos

os requisitos institucionais para operar como um sistema integrado de participação e deliberação.

No tópico seguinte, analisaremos a teoria de redes sociais. Como ficou claro até aqui, a teoria de sistemas deliberativos tem buscado enfrentar o desafio de produzir uma interpretação *realista da política*, que busca compreender conjuntamente a dinâmica deliberativa, desde os corpos legislativos até as micro iniciativas deliberativas. É realista porque incorpora no modelo variáveis características da luta cotidiana pelo poder; seja pela abordagem dos efeitos do jogo de *interesses* dos grupos, tal como compreendida pela competição pluralista; seja pela reprodução das *desigualdades* derivada do acesso diferenciados dos indivíduos aos recursos de poder, principalmente, o dinheiro e a capacidade de pressão, e; por fim, pela constatação de que o poder decisório dos formuladores de políticas e das *elites* (políticos e gestores) podem prevalecer sobre as deliberações oriundas das micro arenas deliberativas. Ao avanço teórico alcançado com a incorporação destas variáveis corresponde, em igual magnitude, o desafio metodológico de se construir técnicas de pesquisas capazes de produzir achados empíricos que mostrem, ao mesmo tempo, a dinâmica de funcionamento das partes e seus impactos sobre o sistema deliberativo como um todo. Neste sentido, a abordagem da teoria de redes, que também tem sido utilizada no desenvolvimento de pesquisas sobre as políticas públicas brasileiras, pode oferecer avanços consistentes.

Paradigma de redes: características, possibilidades e limites

A emergência do *paradigma*⁴ de *redes sociais* pode ser vista como uma resposta interpretativa ao diagnóstico de que as transformações provocadas pelo processo de modernização, no Estado e na sociedade, são oriundas do processo de diferenciação crescente do tecido social. Este culminou na constituição de esferas especializadas e na fragmentação do tecido social, que demandaram a necessidade de se constituir novas estratégias relacionadas à coordenação social, diferentes dos dois paradigmas prevaletentes até o momento: o Estado e o mercado (FLEURY; OUVERNEY, 2007, p.10).

A constituição do paradigma de redes remonta à década de 30/40 do século passado⁵. Epistemologicamente, deriva de uma reação aos modelos teóricos clássicos que

⁴ Utilizamos a expressão *teoria de redes*, no título, porque nos propusemos a comparar dois campos de produção acadêmica distintos. No entanto, se observamos com rigor analítico o segundo campo em questão, é possível encontrar um ponto amplamente aceito entre os teóricos de que não seria apropriado falar em *teoria de redes* e, sim, em *paradigma de redes*. Busca-se indicar, assim, que a análise de redes estabelece um novo paradigma na pesquisa sobre a estrutura social, que visa a superar os determinismos institucionais, expressos em diversas teorias que operam com pares dicotômicos: indivíduo/sociedade; ator/estrutura; enfoques micro ou macro sociais, etc. Para aprofundar nesta discussão recomenda-se ver: Fleury e Ouverney(2007); Marteleto (2001); Marques(2012).

⁵ Para uma descrição histórica da emergência do campo, em diferentes áreas do conhecimento (psicologia social, antropologia, sociologia e ciência política) recomenda-se ver Fleury e Ouverney (2007, p.13-15) e Mizruchi (2006).

operam por meio de pares dicotômicos, entre estrutura e agência. Por esta razão, os teóricos do campo defendem uma *abordagem relacional* dos processos sociais. Na *psicologia social* o conceito de redes é utilizado para se referir ao universo relacional de um indivíduo. A sociologia concentra-se no estudo das redes de movimentos sociais. Na gestão intergovernamental, junção das disciplinas da política e da administração, a redes dizem respeito ao “conjunto de relações relativamente estáveis de natureza não hierárquica e independente, que vinculam uma variedade de atores que compartilham interesses comuns, admitindo que a cooperação é a melhor maneira de alcançar metas comuns” (FLEURY e OUVÉRY, 2007, p.16).

O pressuposto fundamental do paradigma de redes, portanto, advém da “idéia de que o elemento principal e a fonte da dinâmica dos processos sociais são as relações entre entidades, grupos sociais e indivíduos” (MARQUES, 2012, p.11). Propõe-se, então, um modelo capaz de mediar a relação entre a estrutura social e ação dos indivíduos. Sua produção concentra-se na conceituação e teorização dos principais elementos componentes das redes, mas sem especificar previamente o modo como eles se organizam, elemento que é tratado como um problema empírico a se descobrir (MARQUES, 2012, p.11).

A sociologia relacional encontra, hoje, na Análise de Redes Sociais (doravante ARS), seu principal instrumento de aplicação, isto é, de tradução daqueles princípios em pesquisas empíricas. Por meio desta técnica, a menção à metáfora das redes tem sido substituída por medidas, conceitos e representações gráficas que buscam ilustrar os padrões relacionais, por meio de indicadores e técnicas adequados (MARQUES, 2012, p.26; RIBEIRO, 2013, p.2). Scherer-Warren (1995) propôs, em outros termos e em outro momento, uma distinção similar acerca do conceito de redes, ora utilizada em termos teóricos, ora metodológicos. Se mencionada em um ou outro sentido, a noção de redes pode ser definida como: “1) metodologia de análise científica (ou seja, como um instrumento para a organização dos dados para a análise); 2) teoria substantiva (ou seja, como conceito teórico, definidor de uma realidade); 3) rede técnica(ou seja, na condição de conceito operacional-instrumental para o planejamento); 4) estratégia para ação coletiva(ou seja, como conceito propositivo de atores coletivos, movimentos sociais)” Scherer-Warren (1995, p.2). A seguir, são abordados alguns estudos realizados sobre as políticas públicas, no Brasil, que se valeram da análise de redes sociais para realizar a pesquisa. Este recorte se justifica, por dois motivos principais.

Por um lado, é inegável reconhecer que a estrutura institucional brasileira tornou-se muito mais complexa e porosa à incorporação das diversas demandas da sociedade ao sistema político, por meio da realização de conferências municipais, estaduais, nacional e, principalmente, pelo funcionamento cotidiano dos diversos conselhos de políticas distribuídos por todo o território nacional.

Por outro lado, é necessário observar que atuação do Estado está profundamente marcada por um processo de especialização temática que fragmenta sua ação em diversos setores. Como os conselhos foram criados no âmbito do poder executivo e estão vinculados aos ministérios e secretarias específicas (saúde, educação, assistência social, juventude etc), todo o processo deliberativo relativo ao processo de formulação, implementação e monitoramento das políticas públicas acentuou a fragmentação do planejamento da ação do Estado, anteriormente restrito às interações entre o executivo e o legislativo. Na medida em que os conselhos introduzem novos atores da sociedade civil no processo de discussão e construção conjunta com os governantes, na produção das decisões políticas, uma importante arena se consolida no espaço público e transforma a dinâmica do próprio Estado.

Por muito tempo as políticas públicas foram formuladas e implementadas “a partir de estruturas organizacionais hierárquicas e unitárias – como fica expresso nos organogramas dos ministérios, secretarias e organizações unitárias -, mas atualmente estas estruturas vêm sendo substituídas por outras, caracterizadas como policêntricas e reticulares”(FLEURY e OUVENERY, 2007, p.8). Assim, as políticas deixam de ser responsabilidade exclusiva de um ministério ou secretaria e passam a ser discutidas, elaboradas, implementadas e monitoradas por um conjunto múltiplo de atores que envolvem órgãos estatais descentralizados, organizações da sociedade civil e até mesmo do mercado (FLEURY e OUVENERY, 2007, p.8).

É possível identificar, como o faz Lechner citado por Fleury e Ouverney (2007,p.10), dois paradigmas clássicos de coordenação: “por um lado, a coordenação política exercida pela Estado de forma centralizada, hierárquica pública e deliberada; por outro, o paradigma de coordenação através do mercado implica ações descentralizadas, privadas, horizontais e não deliberadas(equilíbrio espontâneo dos interesses)”.

No modelo Estatal, as políticas públicas foram geralmente formuladas com um universo de informações restrito aos técnicos e gestores. Com a criação dos Conselhos de Políticas, foram incorporados ao processo outros atores da sociedade civil e também do mercado, transformando profundamente o cenário de formulação das políticas, que passa a incorporar uma quantidade de informações muito maior, que potencialmente qualifica o processo decisório. Além disso, um número maior de atores possibilita também a incorporação mais expressiva da heterogeneidade da população no processo de discussão e formulação das políticas. Esse desenho institucional, praticamente, impôs a necessidade de coordenação das ações do Estado realizadas a partir da constituição de redes de políticas, capazes de articular os diversos órgãos governamentais e não governamentais diretamente envolvidos no planejamento e execução dos serviços.

Fleury e Ouverney sustentam que enquanto “fenômeno organizacional, as redes possuem – afora aspectos fundamentais como constituição por atores autônomos,

interdependência e padrões estáveis de relacionamento – uma institucionalidade voltada especificamente para o aprofundamento da interdependência existente” (2007, p.75). Em função da relação de interdependência estabelecida, faz-se necessário observar com atenção as conexões estabelecidas entre os atores componentes dessa institucionalidade.

Ribeiro (2013) realizou um amplo levantamento de artigos publicados em periódicos, disponíveis na plataforma *Scielo Brasil*, baseados no instrumental analítico da ARS e que buscaram compreender as relações entre o estado e a sociedade. Os artigos foram subdivididos em seis categorias temáticas, a saber: 1) formulação e gestão de políticas públicas; 2) aperfeiçoamento da democracia; 3) democratização das relações sociais; 4) relação entre política e burocracia sob o prisma Estado/Sociedade e *accountability*; 5) a relação entre organizações civis sob a perspectiva da dinâmica interna de interação dos atores societários; 6) a relação entre mercado, Sociedade e Estado (RIBEIRO, 2013, p.3).

As conclusões do autor indicam a presença marcante de estudos de caso nas análises. Ademais, não existe um diálogo sólido entre os autores que vem publicando na área. Neste sentido, uma deficiência do campo, ainda emergente no país, é ausência de estudos comparativos e sistemáticos baseados na ARS. Os méritos indicam caminhos promissores, no que se refere à realização de pesquisas que consideram, de forma relacional, o estado e a sociedade e destacam a heterogeneidade da última; um novo enquadramento para o estudo das relações de poder e de conflito, bem como a influência das redes para seu exercício; e, por fim, uma contribuição para descortinar as relações estabelecidas entre os atores reunidos em redes sociais mobilizados em torno do exercício da política *accountability* na América Latina (RIBEIRO, 2013, p. 9-10).

O modelo proposto por Coelho (2011) para a compreensão das experiências institucionalizadas de participação social (doravante IPs) apresenta uma importante estratégia de avaliação e comparação sistemática das IPs e, neste sentido, podem contribuir para preencher a lacuna identificada na literatura mencionada no parágrafo anterior. São quatro os itens componentes do modelo: 1) inclusão; 2) participação; 3) debates; 4) conexões. Apesar de existir alguns estudos que abordaram total ou parcialmente as quatro variáveis, o vigor analítico da proposta deriva da consideração conjunta dessas dimensões. Em especial, no que se refere ao quarto item, existem poucos estudos. Isto é, sabe-se ainda pouco sobre os elos estabelecidos pelas Instituições Participativas (IPs) com os poderes Executivo e Legislativo, nas três esferas de governo; com outros fóruns participativos, com outras instituições da área e com outras organizações públicas e privadas. Para a apreensão da dimensão quatro, que nos interessa no momento, são

relacionados os indicadores capazes de aferir essa dimensão e também indicados instrumentos mais adequados para captar as informações necessárias⁶.

A variável *conexões* pode ser ainda mais refinada se considerada a partir da distinção apresentada por Marques entre *interação* e *relação*. A primeira pode ser definida como “troca básica, de curto prazo e que representa uma unidade singular de ação”. A segunda é compreendida como “um conjunto de interações entre as mesmas pessoas por um período de tempo” (2012, p.28)⁷. A distinção é relevante por permitir explicitar melhor as *trocias*, *apoios* e *ajudas* propiciadas aos indivíduos. Estas, por sua vez, produzem conseqüências para as condições gerais de acesso desses indivíduos às diversas oportunidades.

Segundo Marques (2012), a maior parte da literatura acerca das redes de políticas públicas focaliza o mapeamento de *stakeholders* e a identificação das redes de decisão. Neste sentido, a terceira parte do livro organizado por ele cumpre um importante papel, pois confere centralidade aos processos menos investigados da produção das políticas, relacionados “à implementação e aos efeitos das políticas, à sua interação com usuários ou aos processos de deliberação” (MARQUES, 2012, p. 15). Não seria esse, exatamente, o grande desafio da agenda de pesquisa dos autores brasileiros adeptos do modelo de sistemas deliberativos? Observando-se com atenção, percebe-se que o objeto de estudo é o mesmo, como atesta a análise desenvolvida por Pavez, Toledo e Gonçalves (2012), que estudaram o processo de consolidação da política de segurança pública em nível nacional no Brasil, a partir de uma análise anterior e posterior à realização da primeira Conferência Nacional de Segurança Pública. A despeito desta proximidade, o fato dos dois campos teóricos estarem em processo de consolidação e de adensamento ainda não permitiu intercâmbios entre eles.

Azambuja Junior (2010) utilizou a perspectiva relacional para analisar a dinâmica interna de funcionamento do conselho municipal de saúde de Santa Maria-RS. O autor identificou a configuração de uma rede interna entre os conselheiros, com estrutura hierárquica. Tal arranjo, no entanto, tinha como contraponto a ação de outros conselheiros com expressivo poder de influência. O que surpreende, nestes achados, é tendência a conformação de uma estrutura hierárquica em um espaço que, normativamente, possui

⁶ São elas: 1) hierarquia: definições legais, delegação vertical e horizontal; 2) variação na gama da rede de relações: conexões com gestores públicos; 3) variação na gama da rede de relações: conexões com fóruns participativos; 4) variação na gama da rede de relações: conexões com outras organizações, unidades de saúde e órgãos governamentais. Os instrumentos são: legislação, entrevista em profundidade, minuta e questionários. Para mais detalhes, ver Coelho (2011, p.288-9). Cabe destacar que o potencial analítico do modelo descrito por Coelho parece ter sido o resulta do diálogo estabelecido entre o CEBRAP e o Centro de Estudos da Metrópole (CEM), núcleo no qual Eduardo Marques coordena uma equipe de pesquisadores.

regras que buscam o estabelecimento de relações horizontais entre seus membros. O autor conjugou diferentes estratégias metodológicas na coleta de dados (observação; análise documental; entrevistas semi-estruturadas). A análise dos dados contou com o uso do software *Ucinet 6 for Windows*, que “possibilitou a construção da estrutura relacional da rede de atores em questão” (AZAMBUJA JUNIOR, 2010, p. 24).

Sintetizando, observamos até aqui um conjunto de iniciativas de investigação, ainda em processo de consolidação no Brasil, que busca analisar as políticas públicas a partir de uma perspectiva relacional. Valendo-se de um conjunto de técnicas metodológicas oferecidas pela ARS, estes autores têm conformado os instrumentos de coleta de dados à produção de informações relativas aos aspectos relacionais estabelecidos por indivíduos, grupos e organizações envolvidas nos processos de formulação de políticas públicas. No que se refere à análise dos dados, recorrem à *softwares* específicos que auxiliam no processo de substituição do recurso à metáfora de redes pela mensuração, visualização gráfica e conceitos capazes de ilustrar os padrões relacionais e fornecer os indicadores que viabilizam sua mensuração e análise. Percebe-se como limite à consolidação do campo, uma concentração ainda muito forte no desenvolvimento de estudos de caso. Soma-se a isto, ainda, um esforço isolado de indivíduos e grupos de pesquisa dispersos pelo país, mas com pequena interação entre eles. Isto coloca como desafio, ironicamente, a consolidação de redes de investigação capazes de somar esforços para a configuração de modelos analíticos que ofereçam as condições para o desenvolvimento de estudos comparativos, sistemáticos e de larga escala.

Considerações finais: similitudes e diferenças entre os modelos

Abordou-se no artigo a caracterização de dois campos teóricos, que tem recebido atenção recente de pesquisadores das ciências sociais brasileiras. Este tópico tem como objetivo sumariar as similitudes e diferenças entre o *sistema integrado de deliberação* e o *paradigma de redes*. Ambos têm sido utilizados como referencial teórico e analítico para o desenvolvimento de pesquisas sobre as políticas públicas no Brasil. Embora o segundo campo tenha origens históricas mais remotas e um conjunto mais expressivo de pesquisadores nacionais realizando pesquisas orientadas pela perspectiva relacional, observou-se uma semelhança com o primeiro campo, qual seja: o estágio praticamente *exploratório* do campo. Isto é, mesmo com a longa tradição de produção teórica do modelo de redes, e com o vasto instrumental metodológico disponível para o desenvolvimento de pesquisas na área, é possível afirmar que a literatura ainda está muito centrada no desenvolvimento de *estudos de caso*. A realização de pesquisas comparativas, sistemáticas

⁷ Degenne distingue “quatro tipos de interação de acordo com as regras que governam a sua regulação, o pré-estabelecimento de papéis, o local onde ocorre a conexão (e suas características) e o grau de independência da

e de larga escala, ainda dependem da elaboração de modelos mais abrangentes, capazes de orientar a coleta de dados e sua análise posterior. Ainda assim, os avanços teóricos e metodológicos dos campos podem contribuir para o aperfeiçoamento das pesquisas, também emergentes, acerca dos sistemas deliberativos.

A primeira dimensão importante a ser analisada, portanto, refere-se às estratégias metodológicas adotadas para compreender os aspectos sistêmicos das políticas, ou seja, dada a fragmentação dos espaços decisórios das políticas públicas, faz-se necessário adotar técnicas capazes de explicitar a articulação entre esses espaços. Trata-se de uma tarefa complexa e um desafio significativo para o desenvolvimento de pesquisas com perspectivas sistêmicas. Este propósito, de explicitar as conexões entre os atores, grupos sociais e instituições, constitui-se como uma meta comum aos dois campos aqui analisados. Embora unidos por este propósito comum, distinguem-se pelas origens epistemológicas próprias, pelo arcabouço teórico e analítico mobilizado e, por fim, pelas técnicas metodológicas empregadas.

Dentre os *elementos comuns* aos dois campos, é possível destacar: 1) o propósito de explicitar as conexões entre atores, grupos sociais e organizações/instituições, embora o SD esteja mais circunscrito à compreensão dos diversos componentes da esfera política em suas relações com a sociedade, configurando-se, portanto, como uma discussão mais circunscrita à ciência política, enquanto área de conhecimento especializado; por outro lado, a *sociologia relacional* apresenta-se como uma discussão mais afeita à teoria sociológica. A ARS está presente nas ciências de um modo geral (físicas, tecnológicas, da vida e humanas); 2) a ênfase na distinção entre as partes de um todo, mas ao mesmo tempo, a possível conexão estabelecida entre elas por meio das relações e interações estabelecidas entre os indivíduos que as compõem; 3) ambos os campos partilham também o diagnóstico semelhante da dinâmica da interação social e política nas sociedades modernas, isto é, é porque entendem como prejudicial a fragmentação decorrente da especialização crescente do tecido social e das instituições políticas, na contemporaneidade, que ambos os campos enfatizam a necessidade de se pesquisar as interações estabelecidas entre os indivíduos, os grupos sociais e as organizações/instituições. Esta seria uma pré-condição para a compreensão mais ampliada dos fenômenos estudados.

Dentre os elementos que diferenciam as duas abordagens, é possível relacionar os seguintes: 1) em termos epistemológicos é possível apresentar uma diferença importante entre os campos, pois a sociologia relacional apresenta uma análise crítica de teorias que operam com pares dicotômicos, como já sinalizamos acima. A partir disto, propõe um novo paradigma teórico, capaz de abordar as relações entre os pares outrora considerados

isoladamente. Já a teoria de sistemas deliberativos nasce das mãos de autores que, há muitos anos, tem se dedicado a consolidar e aperfeiçoar, teórica e empiricamente, o modelo de *democracia deliberativa*, cujos primórdios podem ser localizados na obra de John Rawls e Jürgen Habermas. Naquele momento originário, sim, havia uma proposta de constituir um novo modelo analítico, que nos termos habermasianos, significava uma nova aposta normativa alternativa aos modelos liberal e republicano (HABERMAS,1995). Atualmente, no entanto, as adequações sugeridas no modelo procuram dar um novo enfoque analítico no interior do mesmo campo, aos resgatar a perspectiva sistêmica em novos termos, visto que a análise sistêmica já ocupara lugar de destaque no âmbito das ciências sociais; 2) outra diferença importante refere-se à resposta que ambas oferecem à um diagnóstico comum, ou seja, a ARS é crítica às análises teóricas que fragmentam a compreensão do seu objeto, por enfatizar um dos pólos dos pares dicotômicos, como estrutura e agência. Sugere, então, a sua superação, que se torna possível ao se enfatizar o processo relacional. Os teóricos do SD também entendem como problemática a análise fragmentada do seu objeto, mas não prescindem completamente da distinção entre pares dicotômicos, pois ainda operam com distinção entre as partes e todo do sistema político. Diante disto, buscam identificar como operam as relações e interferências mútuas entre as diferentes partes do sistema; 3) nas análises identificadas foi possível perceber uma diferença analítica entre os campos, que está relacionada à orientação metodológica adotada, isto é, ao se analisar as conexões a ARS concentra atenção prioritariamente em indivíduos e no modo como se colocam em relação com outros. Parece, por outro lado, que a apreensão das conexões no âmbito do SD busca focalizar, principalmente, o modo como se comunicam as instituições.

No que se refere às estratégias metodológicas identificadas nos estudos da ARS aqui analisados, foi possível observar uma ampla variedade de técnicas capazes de ilustrar graficamente as conexões estabelecidas entre os indivíduos, grupos e organizações. Relacionar e descrever cada um dos instrumentos e técnicas de pesquisa utilizados fugiria dos propósitos deste trabalho. No entanto, para concluir, faz-se necessário indicar brevemente algumas técnicas e o modo como foram utilizadas, com a certeza de que este item do trabalho merecerá um maior desenvolvimento no futuro.

No que se refere à coleta de dados, observou-se a formulação de questões específicas para captar as dimensões relacionais presente na vida dos entrevistados. Para tanto, identificou-se a utilização de questionários semi-estruturados e também a realização de entrevistas em profundidade. Um dos estudos sugeriu a utilização da análise de conteúdo das atas dos espaços institucionais pesquisados - conselhos de saúde - para se identificar os nomes dos atores e grupos referenciados pelos conselheiros durante as reuniões. As entrevistas desenvolvidas no âmbito da pesquisa coordenada por Marques continham um segundo momento com os entrevistados, no qual se utilizou uma “ferramenta

de coleta de dados relacionais com gerador de nomes e perguntas sobre atributos dos nomes gerados”(MARQUES, 2012, p. 38).

No que se refere à análise dos dados, mais de um artigo mencionou a utilização do Software *Ucinet 6 for Windows*, que permite a configuração gráfica das redes mapeadas pelo estudo. Marques se refere, também, às matrizes de contiguidade que foram submetidas à técnicas de análise de redes, resultando em medidas e visualizações para cada rede (Marques, 2012, p.38). Os mesmo dados foram também trabalhados a partir de técnicas quantitativas diversas, tal como descrito nos capítulos 2 e 3 do livro organizado por Marques(2012). No âmbito do mesmo estudo, após a análise dos dados foram selecionados alguns indivíduos centrais das redes para a realização de entrevistas qualitativas (Marques, 2012, p.38).

Referências bibliográficas

ALMEDIA, Débora C. Rezende. Resenha do Livro 'Deliberative systems: deliberative democracy at the large scale'. Revista Brasileira de Ciência Política (Impresso), v. 11, p. 243-255, 2013.

AZAMBUJA JUNIOR, Carlos Alberto da Cruz. CÔRTEZ, Soraya Maria Vargas. **Redes sociais e participação política**: um estudo de caso no Conselho Municipal de Saúde de Santa Maria-RS, 2010, 122fs. enc.: Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

BOHMAN, James. “Representation in the deliberative system”. In.: PARKINSON, John; MANSBRIDGE, Jane(orgs). **Deliberative Systems**. New York: Cambridge University Press, 2012. p.72-94.

CHAMBERS, Simone. “Deliberation and mass democracy”. In.: PARKINSON, John; MANSBRIDGE, Jane(orgs). **Deliberative Systems**. New York: Cambridge University Press, 2012. p.52-71.

CHRISTIANO, Thomas. “Deliberation among experts and citizens”. In.: PARKINSON, John; MANSBRIDGE, Jane(orgs). **Deliberative Systems**. New York: Cambridge University Press, 2012. p.72-92.

CUNHA, Eleonora Schettini; ALMEIDA, Débora Rezende de. “Sociedade civil e representação nas arenas deliberativas da Assistência Social no Brasil”. LASA’s XXXI International Congress, Washington-DC, 29 May – 1st June of 2013.

CUNNINGHAM, Frank. **Teorias da Democracia**: uma introdução critica. Porto Alegre: Artmed, 2009.

DAHL, Robert A. “What Political Institutions Does Large-Scale Democracy Require?”. In: **Political Science Quarterly**. [vol. 120, n. 2](#), junho de 2005. p. 187–197.

DRYZEK, John S. “Deliberative Turns”. In: DRYZEK, John S. **Foundations and frontiers of deliberative governance**. New York: Oxford University Press, 2010. Cap 1, p.3-17.

FARIA, Claudia Feres; LINS, Isabella Lourenço. “Participação e deliberação nas conferências de saúde: do local ao nacional”. In.: AVRITZER, Leonardo; SOUZA, Clóvis Henrique Leite de (orgs). **Conferências Nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades**. Brasília: Ipea, 2013. p. 73-94.

FARIA, Claudia Feres; SILVA, Viviane Petinelli and LINS, Isabella Lourenço. “Conferências de políticas públicas: um sistema integrado de participação e deliberação?”. **Rev. Bras. Ciênc. Polít.** [online]. 2012, n.7, pp. 249-284. ISSN 0103-3352.

FLEURY, Sonia; OURVERNEY, Assis Mafort. **Gestão de Redes: a estratégia de regionalização da política de saúde**. Rio de Janeiro: FGV, 2007. cap.1

HABERMAS, Jürgen. “Três modelos normativos de democracia”. **Lua Nova: revista de cultura e política**, n.36, p.39-53, 1995.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**. Vol. II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. Cap. VII e VIII.

MACKENZIE, Michael k.; WARREN, Mark E. “Two trust-based uses of minipublics in democratic systems”. In.: PARKINSON, John; MANSBRIDGE, Jane(orgs). **Deliberative Systems**. New York: Cambridge University Press, 2012. p.95-124.

MACPHERSON, Crawford Brough. **A democracia liberal: origens e evolução**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978. p.97-116.

MANSBRIDGE, Jane. “A conversação cotidiana no sistema deliberativo”. In: MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro(org. e tradução). **A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas** [textos fundamentais]. Belo Horizonte: Autêntica, 2009.

MANSBRIDGE, Jane *et al.* “A systemic approach to deliberative democracy”. In: PARKINSON, John; MANSBRIDGE, Jane(orgs). **Deliberative Systems**. New York: Cambridge University Press, 2012. p.1-26

MARQUES, Eduardo César. “Redes sociais e instituições na construção do Estado e da sua permeabilidade”. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, n. 41, OUT/1999.

MARQUES, Eduardo César. “Redes sociais e poder no Estado brasileiro: aprendizados a partir de políticas urbanas”. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, n. 60, FEV2006.

MARQUES, Eduardo César (org). **Redes Sociais no Brasil: sociabilidade, organizações civis e políticas públicas**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012. Introdução. Cap.1, 9 e 11.

MARTELETO, Regina Maria. “Análise de redes sociais: aplicação nos estudos de transferência da informação” In.: **Ciência da Informação**. Brasília, v. 30, n. 1, p. 71-81, jan./abr. 2001.

MENDONÇA, Ricardo. “The Conditions and Dilemmas of Deliberative Systems”. APSA 2013 Annual Meeting Paper. 2013. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2303025>. acesso em: 19 de outubro de 2013.

MIZRUCHI, Mark S. “Análise de redes sociais: avanços recentes e controvérsias atuais”. **RAE - Revista de Administração de Empresas**. Vol. 43, n.3, jul-set de 2006, p.72-86.

PAPADOPOULOS, Yannis. "On the embeddedness of deliberative systems: why elitist innovations matter more". In.: PARKINSON, John; MANSBRIDGE, Jane(orgs). **Deliberative Systems**. New York: Cambridge University Press, 2012. p.125-150.

PARKINSON, John. **Deliberating in the Real World**: problems of legitimacy in deliberative democracy. Oxford: Oxford University Press, 2006.

PARKINSON, John. "Democratizing deliberative systems". In.: PARKINSON, John; MANSBRIDGE, Jane(orgs). **Deliberative Systems**. New York: Cambridge University Press, 2012. p.151-172.

PARKINSON, John; MANSBRIDGE, Jane(orgs). **Deliberative Systems**. New York: Cambridge University Press, 2012.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. p.9-63.

PAVEZ, Thais Regina; TOLEDO, Demétrio Gaspari Cirne de; GONÇALVES; Renata da Rocha. "Atores e redes no debate de segurança pública". In.: MARQUES, Eduardo César (org). **Redes Sociais no Brasil**: sociabilidade, organizações civis e políticas públicas. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012. p.305-304.

RIBEIRO, Antônio Carlos. "A abordagem relacional e o estudo da relação entre estado e sociedade". In: **XXIX Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología**, 2013, Santiago. Crisis y Emergencias Sociales en América Latina, 2013.

SCHERER-WARREN, Ilse. . Metodologia de redes no estudo das ações coletivas e movimentos sociais. **Cadernos de Pesquisa**, n.5, p. 1-12, 1995.

SILVA, Marcelo Kunrath. "Dos Casos aos Tipos: notas para uma apreensão das variações qualitativas nas avaliações das Instituições Participativas". In: Roberto Rocha C. Pires. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. 1ed.Brasília: IPEA, 2011, v. 1, p. 234-246.

SILVA, Eduardo Moreira da; FARIA, Cláudia Feres. UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS. **As ressignificações da representação e da legitimidade política**: um estudo sobre representantes no CEDCA-MG, 2013, 276f. enc.: Tese (doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Departamento de Ciência Política.

YOUNG, Iris Marion. "Representation and social perspective". In: YOUNG, Iris Marion. **Inclusion and Democracy**. New York: Oxford University Press, 2000. *e-book*. Introdução, Cap 1, 2, 3 e 4.