

XI Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP)
31 de julho a 03 de Agosto de 2018, Curitiba, UFPR
Área Temática: Participação Política

Sistemas deliberativos em perspectiva meso: o subsistema dos conselhos nacionais de políticas públicas e seus conectores

Eduardo Moreira da Silva (DCP/UFMG)

Antonio Carlos Andrade Ribeiro (UNIFAL)

Luiza Bastos Ramos (UFMG)¹

¹ Agradecemos a participação da pesquisadora Carla Beatriz Rosário dos Santos na elaboração do banco de dados.

Resumo: O objetivo principal do presente trabalho é descrever o *subsistema dos conselhos nacionais* de políticas públicas e identificar quais seriam os principais conectores dessas arenas. A seguir, pretende-se apresentar as similitudes e diferenças nos subsistemas de conselhos entre os diferentes níveis de governo (município, estado e união). Isto é, investigam-se os efeitos do problema da *escala* para a teoria deliberativa. Um dos resultados principais é o de que os conselhos nacionais apresentam baixo grau de conectividade, diferentemente dos achados relativos ao município e estado presente em pesquisas anteriores. Encontramos, ainda, um expressivo número de conectores híbridos inexistentes e/ou presentes com menor importância nos municípios e Estado previamente analisados. O artigo é composto por três partes. Na primeira apresenta-se uma revisão crítica da literatura sobre as instituições participativas combinada com os estudos sobre sistemas deliberativos. Na segunda busca-se indicar os avanços e os limites da perspectiva sistêmica, com foco nos seus *conectores* e nos mecanismos de *transmissão*. Apresenta-se abordagem dos *subsistemas* e realiza-se a descrição dos aspectos metodológicos. A terceira parte aborda os resultados da análise e propõe estratégias de continuidade desta agenda no campo de pesquisas. Pretende-se, por exemplo, selecionar uma área temática, possivelmente a de Direitos Humanos, para se realizar um estudo sobre a possível interação entre os conselhos dessa área nos três diferentes níveis de governo da federação (município, Estado e União).

Palavras-chave: subsistemas deliberativos; participação política; análise de redes sociais.

Introdução

O artigo realiza uma análise simultânea da participação dos atores governamentais e da sociedade civil nos conselhos nacionais de políticas públicas. A literatura dos sistemas deliberativos sugere investigar os diversos fóruns em suas conexões com as demais partes do sistema político e da sociedade (Parkinson, Mansbridge, 2012). Silva e Ribeiro (2016a, 2016b, 2017) propõem a perspectiva dos *subsistemas deliberativos*, que considera a natureza das arenas deliberativas e investiga a interação entre os conselhos no âmbito municipal e, posteriormente, no nível Estadual.

Na etapa estadual da pesquisa retomamos o conceito de *subsistema* e desenvolvemos um modelo empírico considerando sua dimensão temática. O tema dos direitos humanos definiu o *subsistema* composto por *conselhos e conferências* dessa área analisada. Encontramos um *subsistema* completamente conectado sob o pressuposto da co-participação dos atores presentes em seus diversos segmentos. Comparativamente às análises anteriores constatou-se que, além da importância dos atores governamentais enquanto conectores das arenas, os atores da sociedade civil assumem um protagonismo na conexão das arenas que formam o subsistema. Isto porque há grande centralidade dos atores da sociedade civil como conectores das conferências.

Diante dos resultados alcançados até o presente momento, nos propomos no presente trabalho a investigar arenas federais de deliberação e decisão. Para tanto, seguiremos na trilha de investigação os seguintes questionamentos: 1) partindo do pressuposto de que a co-participação (presença simultânea) de atores em instituições distintas pode ser um dos conectores das arenas deliberativas qual seria o segmento (governo ou sociedade civil) que mais se destaca enquanto conector?; 2) há diferenças expressivas derivadas do problema da *escala*?. A

pesquisa será realizada por meio de uma investigação em aproximadamente 42 conselhos e/ou arenas colegiadas da União. Dentre estes, obtivemos informações para 26 arenas, pois há muitos deles com sites indisponíveis e/ou fora do ar.

As pesquisas desenvolvidas sobre as Instituições Participativas (doravante IPs), tais como os conselhos e conferências de políticas públicas, são geralmente realizados a partir do referencial da teoria deliberativa. Como estas instituições estão inseridas em um sistema político mais amplo, a emergência da perspectiva *sistêmica* apresenta um promissor referencial para se analisar essas instituições em relação com as demais arenas 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 objetivo principal do presente trabalho é descrever o *subsistema dos conselhos nacionais* de políticas públicas e identificar quais seriam os principais conectores dessas arenas. A seguir, pretende-se apresentar as similitudes e diferenças nos subsistemas de conselhos entre os diferentes níveis de governo (município, estado e união), ou seja, investigam-se os efeitos do problema da *escala* para a teoria deliberativa.

Um exemplo de estudo desenvolvido sob a perspectiva sistêmica foi a análise do sistema de saúde britânico realizado por Parkinson (2006), bem como a temática ambiental (Dryzek, 2010). De forma similar, pesquisadores brasileiros têm adensado a referida agenda, seja por meio de proposições teóricas, seja através de pesquisas empíricas ou ambos (Avritzer, 2016; Almeida e Cunha, 2016; Faria, 2017; Mendonça; 2016; Silva e Ribeiro, 2016, 2017, 2018; Silva *et al*, 2016). Por

esta razão pretende-se: 1) apresentar uma análise crítica das principais abordagens analíticas recentes da teoria dos sistemas deliberativos; 2) descrever as contribuições do modelo dos *subsistemas deliberativos* e discutir os meios de introdução de técnicas de pesquisas capazes de identificar os conectores dos conselhos no nível federal de governo; 3) propor contribuições à agenda do campo por meio da apresentação de estratégias de continuidade da pesquisa.

O artigo é composto por três partes. Na primeira apresenta-se uma revisão crítica da literatura sobre as instituições participativas combinada com os estudos sobre sistemas deliberativos. Na segunda busca-se indicar os avanços e os limites da perspectiva sistêmica, com foco nos seus *conectores* e nos mecanismos de *transmissão*. Apresenta-se abordagem dos *subsistemas* e realiza-se a descrição dos aspectos metodológicos. A terceira parte aborda os resultados da análise e propõe estratégias de continuidade desta agenda no campo de pesquisas. Pretende-se, por exemplo, selecionar uma área temática, possivelmente a de Direitos Humanos, para se realizar um estudo sobre a possível interação entre os conselhos dessa área nos três diferentes níveis de governo da federação (município, Estado e União).

Sistemas de participação e deliberação: limites e potencialidades dos mecanismos de conexão e transmissão

A perspectiva sistêmica deliberativa tem sugerido um modelo teórico potencialmente rico para a análise das Instituições Participativas no Brasil. É internacionalmente reconhecida a amplitude das transformações realizadas no sistema político brasileiro na Nova República. Diversas áreas de políticas públicas foram progressivamente inserindo mecanismos institucionais e/ou informais por meio dos quais os cidadãos brasileiros podem sugerir, propor e deliberar acerca das diretrizes das políticas a serem implementadas (Wampler, 2015; Avritzer, 2009). Em algumas áreas o pioneirismo das formas de articulação entre atores governamentais e societários tem histórico mais longo, tais como a saúde e educação pois realizam conferências de políticas desde os anos 1940 (Avritzer, Souza, 2013).

Em todas as áreas supramencionadas foi o *governo federal*, naquele momento um sob regime de governo *autoritário*, que iniciou o processo de *consulta* aos técnicos e especialistas da área de saúde. O propósito foi o de que eles pudessem auxiliar na identificação dos problemas, na realização de diagnósticos e na proposição de sugestões de ações a serem implementadas nos próximos anos. Com o tempo, no entanto, outros atores sociais e do mercado foram sendo incorporados. Em 1986, realizou-se a VII conferência nacional de Saúde, amplamente reconhecida em função do número de elevado de atores participantes e temas abordados. Sugeriu-se transformações expressivas no funcionamento da política, tais como a criação de um sistema nacional de saúde pública (SUS). De modo complementar, conselho nacional de saúde passaria a ter como segmento permanente os usuários da política e a sociedade civil.

As legislações ordinárias responsáveis pela regulamentação de artigos constitucionais de outras áreas de políticas públicas seguiram na criação de sistemas capazes de dar maior sinergia na implementação dos serviços ofertados à população. Podem ser mencionados com exemplos as seguintes áreas: na assistência social o SUAS (Sistema Único de Assistência Social); na criança e adolescente o Sistema de Garantia de Direitos (SGD) e o Sistema Nacional de Medidas Sócio-Educativas (SINASE); na saúde o Sistema Único de Saúde(SUS). No entanto, é importante mencionar a existência prévia de sistemas em outra área, como a de meio ambiente, pois o Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA foi instituído pela Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981, mas regulamentada pelo Decreto 99.274, de 06 de junho de 1990, portanto, já no regime democrático. Somam-se à tais transformações a iniciativa do governo federal de criar uma Política Nacional de Participação Social (Decreto 8.243/2014) com o propósito explícito de estipular mecanismos de indução para a *coordenação federativa* da ampla e disseminada *rede* de instituições participativas criadas nos municípios, estados e União (Almeida, 2017; Silva, Leandro, 2018).

A despeito desse amplo conjunto de avanços é reconhecida a capacidade e o potencial, ainda bastante limitados, de tradução das inovações institucionais em

resultados diretos nos serviços efetivamente ofertados à população. Este foi, inclusive, um dos problemas que o *governo federal* se propunha a enfrentar ao se estabelecer uma Política Nacional de Participação Social. Portanto, além do problema da *efetividade das Instituições Participativas* colocam-se inúmeros desafios relacionados ao problema da *escala*, isto é, à ampliação progressiva do número de atores participantes e do tamanho do território envolvido, pois isto coloca limites aos processos deliberativos a serem realizados (Parkinson, 2006).

Em outros termos, não é nada simples e trivial a indução de mecanismos capazes de estabelecer a *coordenação federativa* entre 5570 municípios, 26 estados, o distrito federal e a União. Principalmente, considerando-se a existência de arranjos institucionais participativos variados como os conselhos e conferências (Leandro e Silva, 2018).

O problema *coordenação federativa* é apenas um dos subitens da ampla seara de questões envolvidas nos âmbito das *relações intergovernamentais* em países nos quais o *federalismo* é o sistema de governo. Trata-se de um dos temas caros ao funcionamento do poder público e envolve variadas questões de cunho *político, administrativo e/ou fiscal* relacionadas às interações entre diferentes *poderes* (executivo, legislativo e judiciário), *níveis de governo* e *territórios*. Portanto, relaciona-se a temas variados que extrapolam os propósitos do presente trabalho. O foco estará sobre uma instituição participativa (conselhos nacionais) do poder executivo federal. Trata-se de arenas deliberativas centrais para algumas áreas de políticas públicas, pois são responsáveis pelo planejamento, auxílio na implementação, monitoramento e avaliação de ações das diversas áreas temáticas.

Embora já seja possível identificar vasta literatura sobre as IPs no Brasil, ainda existe uma lacuna no que concerne à dinâmica de funcionamento daquelas arenas deliberativas à luz de uma perspectiva sistêmica, no âmbito federal de governo. Por essa razão, centraremos os esforços do presente trabalho na investigação dos conselhos nacionais. A literatura tem indicado um amplo conjunto de variáveis capazes de influenciar a efetividade do funcionamento dos conselhos e

conferencias (Almeida, 2017; Pires, 2011; Abers, Serafim e Tatagiba, 2014; Almeida e Tatagiba, 2015; Lavallo, Voigt, Serafim, 2016).

Os primeiros estudos sobre as IPs deram destaque aos efeitos de quatro conjunto de variáveis capazes de incidir sobre os resultados dos processos decisórios daquelas arenas deliberativas. São elas: 1) vontade política; 2) desenho institucional; 3) cultura política ou associativismo local; 4) capacidade administrativa e financeira. A combinação desses elementos seria capaz de prever o sucesso e/ou fracasso do funcionamento das Ips nos municípios (Avritzer, 2003; Silva, Leandro, 2018).

Recentemente, outras variáveis passam a ser incluídas nas pesquisas desenvolvidas sobre as IPs. Abbers, Serafim e Tatabiga (2014) resumizam a literatura e destacam os seguintes elementos: a relação entre o desenho institucional e o empoderamento dos cidadãos; efetividade deliberativa; o problema da relação entre participação e representação; a questão da escala e seus impactos distributivos; o efeito do projeto político compartilhado entre governantes e atores sociais na produção de novos padrões participativos. É possível, incluir, ainda o tema da *conexão* entre as diferentes arenas deliberativas contemporâneas e da *transmissão* das decisões geradas nos diferentes espaços e instituições (Mendonça, 2013, 2016; Almeida e Cunha, 2016; Silva e Ribeiro, 2017; Faria, 2017, Leandro e Silva, 2018).

É possível mapear a literatura em 4 momentos expressivos. A primeira onda² de estudos, realizada ainda nos anos iniciais da década de 1990, buscou caracterizar o perfil socioeconômico do público participante das IPs e alguns aspectos do desenho institucional daquelas instituições, muito fortemente concentrada em estudos de caso de municipalidades (Tatagiba, 2002; Almeida, Carlos e Silva, 2016; Silva, 2013; Leandro, Silva, 2018).

² Utilizamos o termo no mesmo sentido dos estudos sobre o feminismo, que indicam algumas características gerais e elementos comuns entre pesquisas, teorias e proposições empíricas. Não se pretende, no entanto, considerar tal tipologia como momentos estanques, engessados e modelos analíticos fechados.

A segunda onda pode ser caracterizada por estudos que passaram a incluir outros níveis de governos, por meio de pesquisas *comparativas*, incluindo as diferentes regiões brasileiras e, ainda, o estudo de algumas regiões metropolitanas (Avritzer, 2007, 2008, 2010, Santos Jr, Azevedo e Ribeiro, 2009). Começam a surgir, neste momento, certas temáticas centrais que se consolidam na agenda das pesquisas do momento subsequente. Trata-se de buscas por ampliar e aprimorar os modelos analíticos e estratégias metodológicas capazes de indicar as possíveis relações entre os processos deliberativos das IPs e os resultados das políticas públicas (Leandro, Silva, 2018).

O terceiro momento das pesquisas é marcado pela temática da nova relação entre participação e a representação de atores cívicos naquelas arenas. Além da dinâmica de funcionamento, passa a fazer parte das pesquisas uma forte atenção ao tema da *qualidade da democracia*. Em outros termos, a possibilidade de que tais arenas possam aprimorar a *legitimidade das decisões* ali formuladas e, ainda, produzir impactos sobre a *cultura política*. Inclui-se, aqui, as pesquisas sobre as relações entre a participação e representação nas IPs e sobre o papel dos *intermediários* ou os *brookers* (Avritzer, 2008, Rezende, 2010, 2011, 2015, Abbers e Keck, 2008, Araujo, 2008, Lavallo, Houtzager e Castelo, 2006, 2006^a, Lavallo e Von Bülow, 2014). Há, ainda, a emergência de estratégias analíticas capazes de aferir e mensurar a possível *efetividade* das instituições participativas, isto é, a capacidade que possuem para incidir sobre os resultados finais das políticas públicas (Pires, 2011; Pettineli, 2016; 2017).


O quarto e mais recente momento pode ser caracterizado pelo *giro sistêmico*, no qual os pesquisadores tem buscado investigar aquelas arenas de modo integrado aos demais espaços deliberativos do sistema político e da sociedade (Almeida, Cunha, 2013, 2015; Mendonça, 2013, 2016; Faria, 2013, 2017; Silva e Ribeiro, 2015, 2016, 2017, Silva *et al*, 2016). Semelhante categorização dos estudos deliberativos, que estariam agora na sua quarta onda, por meio do giro deliberativo sistêmico pode ser indicada por artigos recentes (Elstub, Mendonça, Ercan, 2016, Faria, 2017).

Almeida (2017) realizou um balanço recente da literatura e relacionou um conjunto de variáveis relevantes para a análise das IPs. Com o passar dos anos observou-se a disseminação das IPs por todo o território nacional. Uma das necessidades, geralmente indicada pelas pesquisas da área, está relacionada à construção de estratégias para fortalecer e superar deficiências na dinâmica de funcionamento das IPs. Nesse sentido, um dos elementos centrais seria a criação de incentivos e instrumentos capazes de facilitar a interação e a comunicação entre as IPs de diferentes esferas de governo.

A Política Nacional de Participação Social (Decreto 8.243/2015) foi elaborada a partir de alguns anos de diálogo entre o Estado (Secretaria-Geral da Presidência da República) e a sociedade e trazia algumas contribuições naquele sentido. Percebe-se, nitidamente, como a PNPS pretende enfrentar, simultaneamente, o desafio de se colocar a participação como um método de governo e a inclusão da temática da *coordenação federativa*. Almeida (2017) sumariou as contribuições recentes da literatura e cotejou as variáveis centrais com as dimensões da PNPS. Os quadros abaixo indicam a síntese dos resultados.

Quadro 1 - Dimensões da efetividade e a Lei n.º 8.243/2014

	Literatura	Decreto
Dinâmicas internas	Divisão de poder entre Estado e sociedade	1. Autonomia e livre funcionamento das organizações
	Paridade	1. Paridade (preferencialmente) nos conselhos
		2. Participação tripartite das partes afetadas nas mesas de diálogo
	Igualdade discursiva	
	Capacitação	1. Incentivar e promover ações e programas de apoio institucional, formação e qualificação
	Definição de pauta	1. Divulgação ampla e prévia dos temas das conferências e audiências
		2. Disponibilização prévia de documentos nas conferências e consultas
Debate e decisão		

	Definição clara de funções	1. Definição das competências dos conselhos por meio de consulta à SG
	Controle sobre deliberação de recursos	
	Pluralidade de representantes e espaços de representação (inclusão de grupos não organizados e mobilizados)	1. Desenvolver mecanismos de participação acessíveis a grupos excluídos
		2. Garantia de diversidade na composição dos conselhos, comissões, conferências e ambientes virtuais
		3. Rotatividade nos conselhos, máximo de 3 reconduções consecutivas
		4. Livre acesso aos sujeitos afetados pelos temas das audiências
		5. Incentivar desenvolvimento de novas metodologias por meio da internet
		6. Criar mecanismos que permitam participação virtual nas decisões do governo
		7. Ambiente virtual de participação
		8. Utilizar a internet e TICs nas consultas
		9. Inserir o cidadão na PNPS
	Regras de seleção	1. Eleição ou indicação pela sociedade civil para conselhos, comissões
		2. Critérios transparentes de escolha nos conselhos, comissões, conferências
	Prestação de contas para a base	
	Relacionamento com sociedade – prestação de contas	1. Publicidade dos atos de todos os espaços
2. Divulgação ampla dos objetivos, etapas e realização das conferências e audiências públicas		
3. Definir estratégias de mobilização e disponibilização de subsídios para diálogo em rede 4. Utilizar redes sociais		

Fonte: Almeida, 2017, p.664.

Observa-se um expressivo número de itens da PNPS que buscam “sanar” parte dos problemas identificados pela literatura pertinente. Destacamos as dimensões das regras e/ou o *desenho institucional*, pois tem sido indicado como um dos

possíveis conectores dos sistemas deliberativos. Destaque especial merece o conjunto de itens relativos à *representação*, pois a relação entre representantes e representados pode ser vista, também, como conector efetivo entre arenas. As regras de seleção mencionam claramente as eleições e mecanismos transparentes de escolha. De modo complementar, destacam-se os mecanismos de prestação de contas e relação com a sociedade, que envolve a dimensão da publicidade. Neste caso, a *mídia* tem sido considerada como ator central na realização da possível conexão entre arenas (Mendonça, 2016, Elstub, 2018).

Passemos agora a analisar os itens mais diretamente relacionados à efetividade das IPs e à conexão/articulação sistêmica daquelas arenas. Este último tem sido objeto de atenção recente da literatura e é o foco central do presente trabalho (Faria, 2017; Mendonça, 2016, Avritzer, 2016, Dryzek, 2010; Elstub, 2018; Avritzer, 2018; Mendonça; Arcan; 2018). Indicaremos no próximo tópico como a perspectiva dos subsistemas poderia suprir parte das lacunas ainda existentes no campo, a partir das contribuições e avanços empíricos da Análise de Redes Sociais(ARS).

Quadro 1b - Dimensões da efetividade e a Lei n.º 8.243/2014

	Literatura	Decreto
Implementação	Influência nas decisões das secretarias e órgãos do governo responsáveis pela implementação	<ol style="list-style-type: none"> 1. Elaborar relatório anual sobre processo de implementação da PNPS (não das políticas que foram implementadas) 2. Elaborar Relatório anual da SG sobre processo de implementação da PNPS 3. Definir a SG como instância responsável pela implementação da PNPS 4. Criar o CGPS 5. Apreciar em órgãos jurídicos competentes as resoluções de caráter normativo dos conselhos 6. Determinar modelo de acompanhamento das resoluções das conferências 7. Acompanhar a implementação das soluções pactuadas nas mesas de diálogo

		<ol style="list-style-type: none"> 8. Produzir recomendações nos Fóruns Interconselhos 9. Estabelecer compromisso de resposta às propostas recebidas nas audiências públicas e consultas públicas 10. Sistematizar resultados das audiências e consultas públicas e do ambiente virtual
Articulação	Rever sobreposição de funções e articulação em geral	<ol style="list-style-type: none"> 1. Promover a articulação das instâncias e dos mecanismos de participação 2. Definição de quatro instâncias que compõem o SNPS
	Articular com outras áreas, como infraestrutura e planejamento	<ol style="list-style-type: none"> 1. Desenvolver mecanismos de participação social nas etapas do ciclo de planejamento e orçamento
	Articular com Estado	<ol style="list-style-type: none"> 1. Incentivar a participação social nos entes federados
	Articular com outras IPs	<ol style="list-style-type: none"> 1. Integrar as etapas das conferências nos diferentes níveis da Federação 2. Fomentar a integração entre ambiente virtual e instâncias presenciais 3. Considerar calendário de realização de conferências de outras áreas de políticas 4. Compromisso dos conselhos com o acompanhamento dos processos conferenciais relativos ao tema de sua competência 5. Criação do Fórum Interconselhos

Fonte: Almeida, 2017, p.665-6.

Parte desses elementos estiveram presentes na pesquisa que realizamos sobre as IPs em municípios de pequeno, médio e grande porte, além da dimensão estadual (SILVA, 2018; SILVA e RIBEIRO, 2016; 2017; VIEIRA, 2017; SILVA *et al*, 2016; RAMOS, 2017). Tanto nas dimensões relativas à implementação quanto naquelas relacionadas à articulação é possível destacar indutores de conectividade entre secretarias e órgãos governamentais. Destacam-se, ainda, várias sugestões relativas ao aprimoramento das articulações com outras IPs, com o próprio Estado em suas distintas esferas de governo e, por fim, com as

instâncias de planejamento e infraestrutura. No próximo tópico passamos a analisar os conselhos nacionais pesquisados, o problema de pesquisa e as contribuições do modelo dos *subsistemas* proposto.

O *subsistema deliberativos* dos conselhos nacionais: aspectos analíticos e dimensões subteorizadas

A principal estratégia metodológica a ser adotada será o levantamento dos atores participantes dos conselhos nacionais. No caso dos *subsistemas deliberativos* anteriormente investigados encontramos grande centralidade dos atores governamentais como conectores. Viera (2017) replicou a abordagem do *subsistema* para analisar o caso da cidade de Alfenas, uma cidade pequena e encontrou, além dos atores governamentais, um tipo híbrido de conector, que atua em algumas arenas como representante do poder público, outrora como representante da sociedade civil.

A alteração do nível de governo, quando analisamos os dados municipais em relação aos estaduais, demonstrou uma elevação da centralidade dos atores governamentais. Vale lembrar o problema de pesquisa que nos orienta e a hipótese que seguiremos. Questionamos quais consequências seriam geradas pela mudança de nível governamental frente aos desafios do *problema da escala*. Seriam os representantes governamentais e a burocracia os principais elos de conexão entre as diversas áreas temáticas de políticas no conselhos de políticas públicas? De modo alternativo, a ampliação da escala possibilitaria a maior proeminência da sociedade civil como conector?. Nossa hipótese é a de que alteração do nível de governo tenderia a conferir maior centralidade aos atores governamentais, dada a mais elevada qualificação e centralidade da burocracia e dos atores governamentais no processo de coordenação federativa. Além disso, como observado nas fases da pesquisa sobre os níveis municipal e estadual, os atores governamentais se destacam como conectores³.

³ Foi elaborado um breve questionário com informações mais qualitativas relacionadas à ação dos atores no interior dos conselhos e no trânsito entre eles. No entanto, não foi possível obter resultados em tempo de enviarmos para a presente análise. Dada a fragmentação dos espaços decisórios das políticas públicas, faz-se

O modelo dos *subsistemas deliberativos* aqui proposto sugere a utilização de três critérios analíticos capazes de identificá-los. O primeiro deles é *natureza* das arenas deliberativas, isto é, o tipo de instituição participativa a ser objeto de pesquisas e análise dos processos decisórios. Nesse sentido, poderíamos falar de um *subsistemas* de conselhos, de conferencias, de audiências públicas, de legislativos etc. O segundo critério é a área *temática* de políticas pública ao qual está vinculado o subsistema. Assim, é possível analisar o subsistema na saúde, educação, transporte, infraestrutura dentre outros. O terceiro critério seria o *territorial*, por meio do qual seria possível identificar o nível e/ou esfera de governo a ser considerado. Nesse caso, poderíamos selecionar a dimensão local, regional, estadual, nacional e/ou transnacional de governo (SILVA e RIBEIRO, 2016).

Avrtizer (2018) indica algumas dimensões subteorizadas pela literatura recente dos sistemas deliberativos. São elas relacionadas aos possíveis *conectores* das arenas deliberativas e, principalmente, os mecanismos de *transmissão* das decisões e resultados produzidos entre distintos fóruns deliberativos. Neste sentido, o autor sustenta ser o grande desafio teórico o de se elaborar outros mecanismos institucionais capazes de ir além das práticas de *accountability*.

Assim, sugere-se uma compreensão da institucionalização como mecanismos não informais, isto é, alguns instrumentos capazes de conectar a sociedade civil e as demandas dos movimentos sociais ao sistema político. A este respeito são sugeridas duas possíveis formas: 1) incorporar a possibilidade de *transmissão* nos cálculos internos dos atores sociais; 2) tematizar a importância da *rotinização* dos mecanismos de transmissão (Avritzer, 2018).

Elstub (2018) sugere três mecanismos capazes de superar as lacunas representadas pela “interconexão entre as arenas”, ou seja, a capacidade de

necessário adotar mais de uma técnica com o intuito de explicitar a articulação entre esses espaços. Trata-se de uma tarefa complexa e um desafio significativo para o desenvolvimento de pesquisas com abordagens sistêmicas. A pesquisa terá continuidade e o questionário será utilizado para a próxima etapa, na qual incluiremos os atores que participam de audiências públicas no Supremo Tribunal Federal(STF).

incluir a transmissão discursiva na dinâmica dos sistemas deliberativos. São elas: 1) a *dispersão*; 2) a *filtragem*; e 3) a *penetração*. Para se viabilizar a solução de tais patologias sistêmicas sugere procedermos à análise de três dimensões importantes capazes de potencializar a instituição daqueles mecanismos. Neste caso, sugere analisar o papel da *mídia*, dos *mini-publicos* e, por fim, dos *grupos de interesse*.

Mendonça e Ercan (2018) realizam uma importante contribuição ao sugerir elementos capazes de expandir o repertório deliberativo, para além da fala e do texto escrito. Assim, colocam a dimensão dos protestos no centro das atenções e indicam mecanismos capazes de propiciar o início de mecanismos deliberativos naquela forma de expressão das demandas dos cidadãos. Indicam, assim, o poder comunicativo dos *materiais visuais* (fotografias, imagens performáticas, memes, GIFs, graffiti) além da *presença física* dos indivíduos participantes. Portanto, três elementos poderiam sugerir e/ou iniciar ações deliberativas: 1) materiais visuais; 2) sons; 3) presença física.

Argumenta-se sobre o fato de que não são todos os tipos de performances usados nos protestos necessariamente deliberativos. Sustenta-se que os repertórios passam a ser deliberativos nas seguintes condições: 1) quando possibilitam a inclusão de atores e ideias marginalizadas; 2) ao viabilizar o engamento dos discursos existentes, em suas tentativas de provocar mudanças nas relações de poder emergentes; 3) ao poder induzir reflexões e oferecer caminhos alternativos de entendimento e abordagem das questões em jogo (Mendonça e Ercan, 2018, p.3).

A despeito dos avanços teóricos sugeridos nos três modelos mencionados, ainda restam algumas lacunas. Estas relacionam-se à possibilidade de se traduzir, metodologicamente, as formas capazes de captar aquelas possíveis soluções às deficiências relacionadas aos mecanismos de transmissão e conexão entre arenas deliberativas.

A abordagem dos *subsistemas deliberativos* sugere trabalharmos com o pressuposto de que a co-participação dos atores em mais de uma arena deliberativa seria uma boa forma de se tornar rotineira a conexão entre aqueles fóruns decisórios. É sob esta perspectiva que se fundamentam as análises dos conselhos nacionais. As técnicas do campo da Análise de Redes Sociais apresentam um rico potencial para suprir as referidas lacunas metodológicas. Dentre os resultados esperados é possível mencionar uma diferença expressiva entre os distintos níveis de governo, embora a centralidade dos atores governamentais como conectores das arenas deva permanecer expressiva. Conseqüentemente, os avanços metodológicos mais expressivos podem ser identificados no âmbito da análise de redes. Tais avanços, por sua vez, podem contribuir para o avanço das pesquisas da teoria dos sistemas deliberativos, que buscam alcançar um propósito similar à teoria de redes.

3. Resultados

Reproduzimos a estratégia metodológica de trabalhos anteriores e reconstruímos a rede de dois modos conformadas pelos conselheiros e conselhos nacionais como uma *proxy* do *subsistema* dos conselhos nacionais. A figura 1 mostra como os conectores (conselheiros) contribuem para a interação entre as arenas nacionais do tipo conselho. Inicialmente, destaca-se que, ao contrário de nossos achados para os níveis municipal e estadual, o subsistema dos conselhos nacionais apresentam um menor grau de conectividade.

A **figura 1** indica, ainda, que para além do isolamento dos conselhos CNCPC, CNESPORTE e CNE, observa-se pares de conselhos que conectam-se entre si mediante o compartilhamento de um único conselheiro. Neste caso, a situação mais frágil é do CTPCC, que conecta-se ao *subsistema* mediado pela co-participação de um representante civil ligado ao mercado. A baixa integração desta arena é mais crítica devido ao fato de que, também a arena que o conecta ao subsistema, o CODEFAT, é fracamente conectada ao subsistema, por meio da intermediação da co-participação de um representante governamental que a liga à arena CONAMA. A situação de fraco acoplamento ao subsistema se repete,

também, no caso do CRT, embora seu elo seja com um conselho melhor conectado à rede, o CNPI.

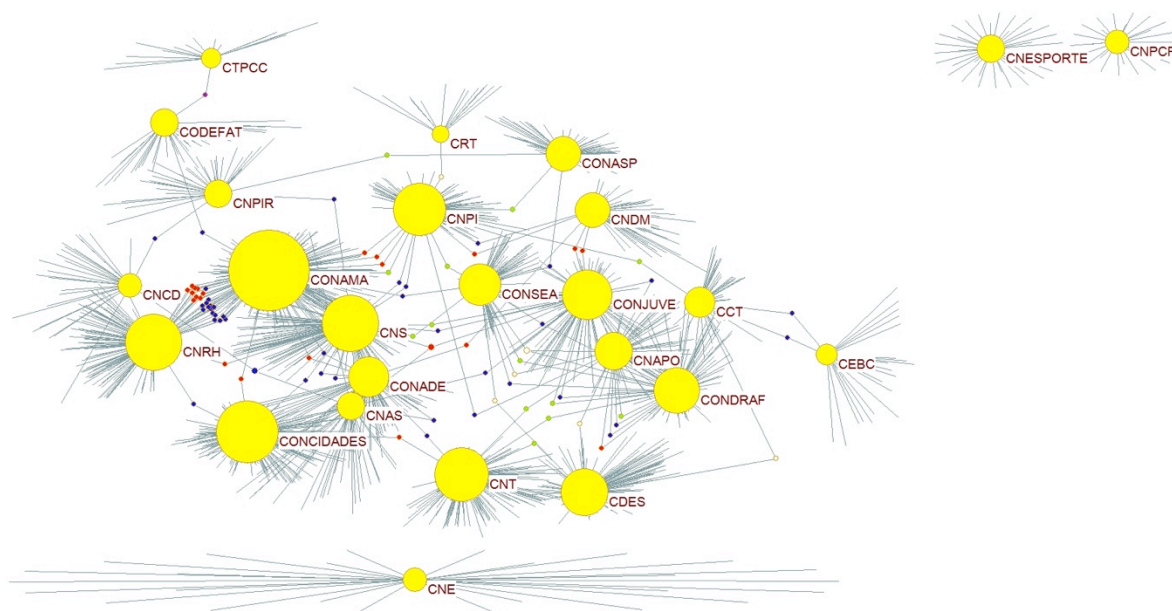
No *subsistema* analisado os representantes governamentais se destacam, sendo um grupo de 21 conectores nesta categoria (cor vermelha), enquanto há 12 representantes da sociedade civil (cor verde) atuando como conectores. Entretanto, no nível nacional, chama a atenção o registro da presença de 41 conectores híbridos (cor azul). O problema da hibridez foi observado por Vieira (2017), mas no contexto de uma cidade pequena (Alfenas-MG) e em número bem menor. No nível nacional o número de conselheiros híbridos é muito expressivo, sugerindo um possível efeito do problema da escala na configuração do subsistema. Argumentamos que este fenômeno pode estar associado aos custos da participação, o que limita a capacidade de participação dos conselheiros da sociedade civil.

Ainda vale destacar a forte relação entre o CNRH e o CONAMA, o maior conselho do subsistema. As duas arenas compartilham 27 conselheiros e nenhum deles é exclusivamente representante da sociedade civil nos dois conselhos. É expressivo o número de conselheiros híbridos entre as duas arenas. Possivelmente, este amplo compartilhamento de atores está relacionado ao próprio desenho institucional dos conselhos e pela proximidade temática. O CONAMA é um conselho antigo e bem institucionalizado. A legislação sobre os recursos hídricos é mais recente e o regimento interno do conselho foi publicado pela Portaria n.377 de 19 de setembro de 2003. Esta legislação passou por quatro mudanças, sendo a última em 2013. A gestão de recursos hídricos é uma subárea temática do próprio Ministério do Meio Ambiente. Portanto, esta é a principal razão do grande compartilhamento de atores nas duas áreas. Mas isto não explica a presença expressiva de conselheiros híbridos.

Com relação à quantidade expressiva de conectores híbridos, ainda precisam ser realizados estudos mais aprofundados sobre a trajetória participativa prévia destes atores. Sugere-se aqui, no entanto, um possível interpretação relacionada ao fato de que muitos ativistas de movimentos sociais e membros de organizações da

sociedade civil podem ter assumido cargos na burocracia. Abers, Tatagiba e Serafim (2014) realizaram pesquisa empírica em algumas áreas temáticas de políticas pública e sugerem quatro distintos repertórios de interação entre Estado e Sociedade. Um deles seria exatamente a ocupação de cargos na burocracia. Neste sentido, como os repertórios podem ser ativados simultaneamente pelos atores sociais, pode ser possível a um mesmo ator estar representando a sociedade civil em uma arena e o governo em outra.

Figura 1- Subsistema dos Conselhos Nacional de Políticas Públicas no Brasil



Fonte: elaboração Própria

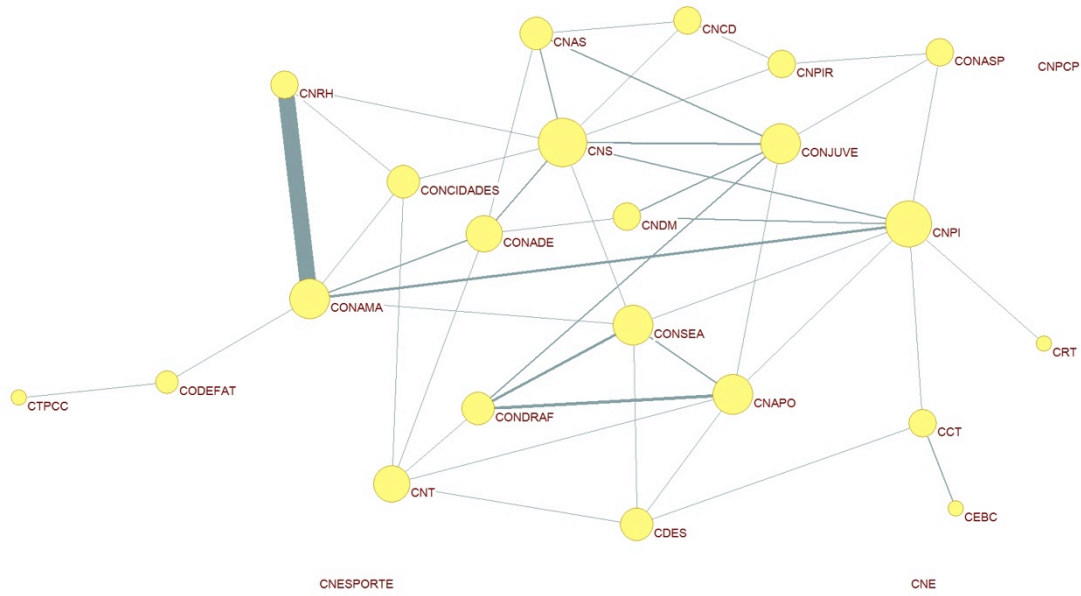
Legenda: Amarelo = Conselhos; Vermelho = Representantes do Poder Público; Verde = Representantes da Sociedade Civil; Azul = Representantes Híbridos; Marron = Representantes do Mercado (prestadores de serviços, empregadores, produtores).

Em um segundo momento, separamos o modo de conselhos da rede para analisar a força da conexão entre os conselhos e a distribuição de poder entre as arenas. Sobre o primeiro ponto, a figura 2 mostra como a relação entre o CNRH e o CONAMA destaca-se de modo muito particular. Estes são os conselhos mais bem conectados dentro do subsistema.

A **figura 2** revela, ainda, a centralidade do conselho de saúde no subsistema dos conselhos nacionais. Esta é a arena que mais compartilha conselheiros com outras arenas, 9 (nove) no total. Em segundo lugar, o CNPI se destaca ao compartilhar membros com outras 8 (oito) arenas. Alguns aspectos distinguem o padrão de compartilhamento entre as arenas (CNRH-CONAMA), de um lado, e CNPI-CNS, por outro lado. Para além do compartilhamento direto de membros entre as duas arenas (CNS-CNPI e CNPI-CONAMA) e delas com o CONSEA, ambas se relacionam diretamente e exclusivamente com os demais conselhos com os quais compartilham membros. Isto é, o CNS compartilha membros com arenas que o CNPI não acessa diretamente, quais sejam: CONADE; CONCIDADES; CNRH; CNAS; CNCD; CNPIR; CONJUVE. Todavia, o CNPI acessa arenas que o CNS não atinge diretamente, quais sejam: CONASP, CRT, CCT, CNAPO, CONAMA, CNDM.

As duas outras arenas que mais compartilham conselheiros são o CONJUVE e o CONSEA, pois relacionam-se com 6 conselheiros co-participantes. Todavia, foi observado que enquanto o CONJUVE compartilha mais de 1 conselheiro com 4 arenas, o CONSEA apresenta um padrão mais fechado, ao considerarmos a força das relações. Neste caso, há um compartilhamento de mais de um conselheiro com 2 conselhos: o CONDRAF e o CNAPO. Destacamos, ainda, que estas duas arenas compartilham mais de dois membros entre elas, formando um subgrupo fortemente conectado entre CONSEA, CONDRAF e CNAPO.

Figura 2 – Conectividade e centralidade no Subsistema dos Conselhos Nacionais de Políticas Públicas no Brasil



Fonte: elaboração própria

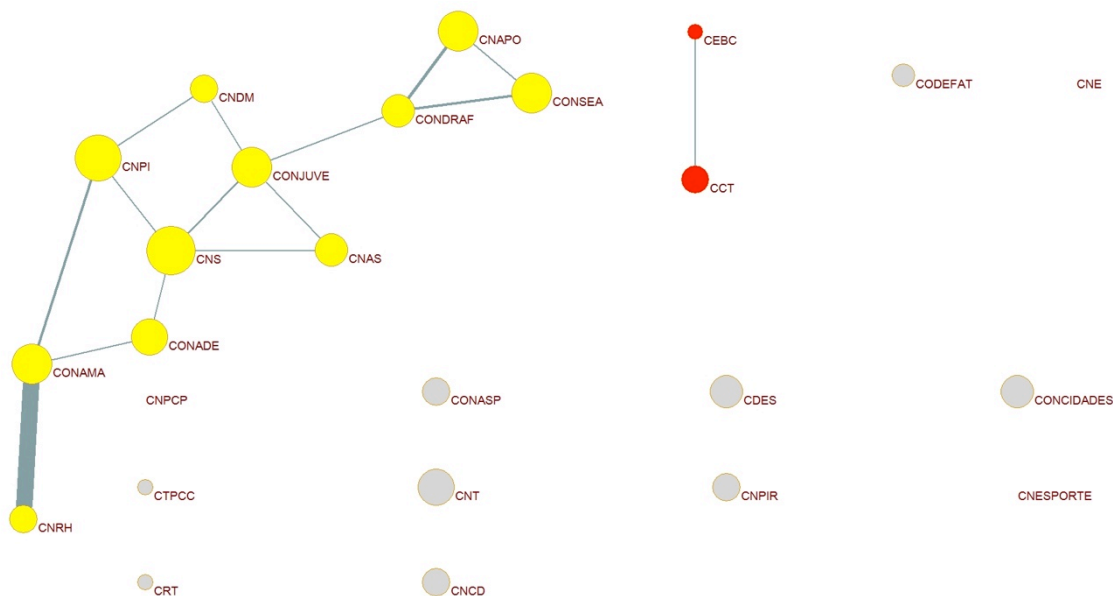
Para investigar a formação de subgrupos dentro do subsistema semelhante ao que destacamos, empreendemos uma análise de ilhas, tal como feito por (Silva e Ribeiro, 2016). Esta técnica considera a forma dos laços e os tamanhos mínimo e máximo definidos para os subgrupos a serem procurados na rede. No universo de uma rede com 25 conselhos, procuramos por subgrupos com o máximo de 12 (doze) e no mínimo 2 (duas) arenas. Isto significa que o *software* utilizado localizou até 12 conselhos por laços de uma força mínima igual para todos os membros dos subgrupos, chamados ilhas.

No caso dos subsistemas, foram localizadas duas ilhas mostradas na figura 3. Uma ilha de tamanho 2 (cor vermelha) é formada pelos conselhos CCT e CEBC e outra é composta 11(onze) conselhos. Além dessas, a análise de ilhas reforça o argumento de que o *subsistema* de conselhos nacionais, no Brasil, encontra-se *fracamente* conectado. Observa-se que 9 (nove) conselhos do subsistema não compartilham membros suficientes para integrá-los às ilhas descobertas ou para formar novas ilhas.

A análise da maior ilha revela novos aspectos do subsistema de conselhos nacionais. Para além de destacar o subgrupo formado por CONSEA, CONDRAF e

CNAPO, é possível ver o papel fundamental que o CONJUVE desempenha no subsistema, ao manifestar a possibilidade de atuar como um *broker*, que o liga à discussão que circula entre os três conselhos destacados e o restante da maior ilha. Embora a centralidade do CONJUVE seja igual à centralidade do CNS, o primeiro é mais relevante para a conexão do *subsistema* de conselhos analisado. Isto porque a remoção do CNS da principal ilha não gera a fragmentação do grupo, tal como seria provocada se o CONJUVE fosse retirado da rede. Por último, vale destacar a posição do CNRH. Esta arena integra-se na maior ilha mediante o compartilhamento de muitos membros com o CONAMA. Embora estes conselhos possam desenvolver parcerias que culminariam no domínio do subsistema, deve-se observar que, estruturalmente, o CONAMA possui uma vantagem em relação ao CNRH, por compartilhar conselheiros com outras arenas do *subsistema*.

Figura 3 – Análise de ilhas no *subsistema* dos Conselhos Nacionais de Políticas Públicas no Brasil



Fonte: elaboração Própria

Legenda: Amarelo = ilha principal; Vermelho = ilha 2; Cinza = Conselhos mal conectados ao subsistema.

Considerações finais

Faz-se necessário retomarmos os problemas colocados no início do trabalho relativos às possíveis consequências derivadas da ampliação da *escala*, por estarmos analisando os conselhos nacionais. Em pesquisas anteriores relacionadas aos níveis de governo municipais e estadual, constatou-se grande centralidade dos conselheiros governamentais como conectores dos diferentes conselhos, com base no critério da co-participação dos atores em mais de uma arena. Sugerimos a hipótese de que centralidade dos atores governamentais poderia ser acentuada, no nível federal de governo, em função da elevação dos custos de participação da sociedade civil.

Os resultados sugerem que a ampliação da escala afeta a participação da sociedade civil ao gerar o fenômeno dos conselheiros híbridos. Para além deste fato, os conselheiros governamentais continuam como os principais conectores dos subsistemas dos conselhos de política. Portanto, confirmou-se a nossa hipótese. Muito embora tenhamos chegado a um fenômeno inexistente e/ou de pequena relevância nos níveis subnacionais de governo. Isto é, a grande presença dos *conselheiros*, cuja a co-participação em arenas deliberativas nacionais é *híbrida*, isto é, representam diferentes segmentos em conselhos distintos.

Esse achado destaca a necessidade de se estudar de forma mais aprofundada a trajetória participativa prévia e atual dos conselheiros que atuam como conectores. Argumentamos que para entender a configuração dos subsistemas, ou de maneira mais ampla o funcionamento dos sistemas deliberativos, é necessário empreender a análise da trajetórias dos atores que conectam as diversas arenas.

Nossos resultados podem sugerir, ainda, três características diferenciais do *subsistema de conselhos nacionais*. A primeira delas está relacionada à existência de *arenas centrais* na rede mais ampla, como é o caso do CONAMA e do CNS. Pode ser que tal centralidade esteja relacionada ao expressivo número de atores de cada um desses conselhos e, ainda, com a trajetória prévia de institucionalização expressiva desses dois conselhos.

A segunda característica está relacionada à existência de subgrupos (ilhas) menos heterogêneas do que aquelas encontradas na dimensão municipal (Belo Horizonte, por exemplo). Isto porque a arena nacional é marcada por uma grande ilha e outra bastante reduzida. Destaca-se, ainda, um número muito superior de conselhos mal conectados e/ou isolados (ilhas menores em cinza na figura 3). Pode ser que esse fenômeno seja derivado da ampliação da disputa pela vagas de conselheiros quando se considera a arena federal. Isto é, dada a elevação da importância dos conselhos na arena federal, sob o ponto de vista da sua capacidade de influir na formulação das políticas públicas, pode ser que a disputa interna a cada área reduza a possibilidade de que um mesmo ator possa ocupar assentos em mais de um conselho.

Embora seja possível confirmar a hipótese relacionada à centralidade dos atores governamentais como conectores do subsistema de conselhos nacionais, é relativamente surpreendente a *fraca conectividade* entre aquelas arenas deliberativas. Comparando-se esse resultado com aqueles obtidos nos municípios (Belo Horizonte e Alfenas) e no Estado de Minas Gerais, nos quais a rede dos subsistemas de conselhos está fortemente conectada, constata-se uma tendência relativamente inesperada. Isto porque a ampliação da escala derivada da passagem da análise do município para o Estado gerou uma acentuação da centralidade dos atores governamentais atuantes como conectores. Embora já tivesse sido observada a presença, em área temática específica (Educação), com conselho isolado na rede estadual de conselhos, surpreende o fato de encontrarmos três áreas nesta condição no âmbito da União (Educação, Esportes, Política Criminal e Penitenciária).

O isolamento das três áreas mencionadas precisa ser melhor investigado, principalmente, por serem áreas cuja atuação dos atores sugere e/ou demande uma interface com outras áreas de políticas mais transversalizadas. Nesse sentido, seria possível se esperar a co-participação de atores daquelas políticas transversais nos conselhos de Educação, Esportes e Política Criminal e Penitenciária. Cabe investigar em pesquisas futuras, portanto, as razões do baixa

conectividade dos conselhos nacionais e, ainda, a maior presença de conselhos desconectados da rede.

Referências bibliográficas

ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na era Lula. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, v. 57, n. 2, 2014.

ALMEIDA, Carla; CAYRES, Domitila Costa; TATAGIBA, Luciana. Balanço dos estudos sobre os conselhos de políticas públicas na última década. **Revista Lua Nova**, n. 94, 2015, p. 255-296.

ALMEIDA, Débora R. & CUNHA, Eleonora S. "Brazilian social assistance policy: an empirical test of the concept of deliberative systems". **Critical Policy Studies**, 2016, n.10 (2): 2-21.

ALMEIDA, Debora Cristina Rezende. Os desafios da efetividade e o estatuto jurídico da participação: a Política Nacional de Participação Social. **Sociedade e Estado**, v. 32, n. 3, p. 649-679, 2017.

AVRITZER, Leonardo. O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. **A inovação democrática no Brasil**. São Paulo: Cortez, p. 13-60, 2003.

AVRITZER, Leonardo. A Dinâmica da Participação no Brasil. Belo Horizonte: Cortez, 2010.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Revista Opinião pública*, Campinas, vol. 14, n. 1, 2008, p. 43-64.

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

AVRITZER, Leonardo; SOUZA, Clóvis Henrique Leite de(orgs). **Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade**. Brasília: IPEA, 2013.

AVRITZER, Leonardo. From deliberative to participatory systems: theorizing the missing links. In: *The Systemic approach to Democracy*. Cascais, Portugal, January 30 – February 1, 2018.

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.

CUNHA, E. S. M.; ALMEIDA, D. R. de. Conselhos de políticas e desenho institucional: potencialidades e limites do isomorfismo institucional nas áreas da saúde e da assistência social no Brasil. In: CUNHA, Eleonora Schettini M.; THEODORO, Hildelano Delanusse. **Desenho institucional, democracia e participação: conexões teóricas e possibilidades analíticas**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2014, p.245-264.

DA SILVA, Eduardo Moreira. O desenho institucional dos conselhos nas cidades brasileiras de pequeno e médio porte: gestão de políticas públicas no poder local. **Revista do Serviço Público**, v. 69, n. 1, p. 179, 2018.

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.

ELSTUB, Stephen; ERCAN, Selen; MENDONÇA, Ricardo Fabrino. Editorial introduction: The fourth generation of deliberative democracy. **Critical Policy Studies**. N.10(2), 2016.

ELSTUB, John. Interconnecting Deliberative Systems: Functions and Agents of Transmission. In: **The Systemic approach to Democracy**. Cascais, Portugal, January 30 – February 1, 2018.

FARIA, Claudia Feres. Sistema deliberativo, formas de conexão e inclusão política: alcance teórico e prático. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 32, n. 95, p. 1-15, 2017.

LEANDRO, José Geraldo; SILVA, Eduardo Moreira. **Coordenação federativa, finanças públicas e participação na política de assistência social: um estudo sobre a relação entre estados e municípios de pequeno porte no Brasil**. In.: Seminário de aprimoramento de artigos: finanças publicas estaduais e municipais no Brasil. FGV, São Paulo, 16 e 17 de abril de 2018.

LAVALLE, Adrián Gurza, HOUTZAGER, Peter P. and CASTELLO, Graziela. "Representação política e organizações civis: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade". **RBCS**. vol. 21, n.60, fev 2006a. p.43-66.

LAVALLE, Adrián Gurza, HOUTZAGER, Peter P. and CASTELLO, Graziela. "Democracia, pluralização da representação e sociedade civil". **Lua Nova** [online]. 2006b, no. 67 [cited 2007-10-18], p. 49-103. Available from: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010264452006000200004&lng=en&nrm=iso

LAVALLE, Adrián Gurza; CASTELO, Graziela. "Sociedade Civil, representação e a dupla face da *Accountability*: Cidade do México e São Paulo" In: **CADERNO CRH**, Salvador, v. 21, n. 52, p. 67-86, Jan./Abr. 2008.

LAVALLE, Adrian Gurza; VOIGT, Jessica; SERAFIM, Lizandra. O que Fazem os Conselhos e Quando o Fazem? Padrões Decisórios e o Debate dos Efeitos das Instituições Participativas. **Revista Dados**, vol. 59, n. 3, 2016, p.609-650.

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

MENDONÇA, Ricardo F. (2016), "Mitigating systemic dangers: the role of connectivity inducers in a deliberative system". **Critical Policy Studies**, 10 (2): 171-190.

MENDONÇA, Ricardo F; ARCAN, Selen. **Expanding the Deliberative Repertoire: Beyond Speech and Text**. In: The Systemic approach to Democracy. Cascais, Portugal, January 30 – February 1, 2018.

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

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

RAMOS, Luiza Bastos. **Conselhos distritais de saúde do município de Belo Horizonte**: desenho institucional e teoria dos sistemas deliberativos. Universidade Federal de Minas Gerais (monografia). Belo Horizonte, 2017.

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 M. & RIBEIRO, Antônio C. A. (2016), "Sistemas deliberativos em perspectiva meso: a abordagem dos subsistemas aplicada aos conselhos de políticas públicas em Belo Horizonte". **Opinião Pública**, 22 (1): 167-193.

SILVA et al. Deliberative Systems in Meso Perspective: The Subsystem of Policy Councils in the State of Minas Gerais. In: **2016 ECPR Joint Sessions**, Itália, Pisa, 2016.

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

PIRES, Roberto Rocha C. (org.). **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil**: Estratégias de Avaliação. Brasília: IPEA, 2011.

VAZ, Alexander Cambráia N. Da participação à qualidade da deliberação em fóruns públicos: o itinerário da literatura sobre conselhos no Brasil. In: PIRES, Roberto Rocha C. (org.). **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil**: Estratégias de Avaliação. Brasília: IPEA, 2011, p. 91-107.

VIEIRA, Rordolfo Camilo. 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, Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL-MG), 201

WAMPLER, Brian. **Activating Democracy in Brazil: Popular Participation, Social Justice, and Interlocking Institutions.** Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2015.