

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

DOI 10.1590/1678-987321297707

Eduardo Moreira da Silva¹  e
 Antonio Carlos Andrade Ribeiro^{II} 

¹Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Departamento de Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG, Brasil.

^{II}Centro de Educação Aberta e a Distância, Departamento de Gestão Pública, Universidade Federal de Ouro Preto, Ouro Preto, MG, Brasil.

Palavras-chave: subsistemas deliberativos; participação política; análise de redes sociais; conselhos nacionais; políticas públicas.

RESUMO Introdução: O objetivo do artigo 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. **Materiais e métodos:** Foram realizadas pesquisas nos sítios eletrônicos dos conselhos nacionais de políticas públicas. Obteve-se informação para vinte e cinco conselhos relativos à composição dos conselhos, principalmente, os segmentos que o compõe. A seguir, realizou-se uma técnica do campo da Análise de Redes Sociais denominada *affiliation network analysis or two-mode network*. As informações foram processadas no software Pajek 5.0. O propósito é verificar a hipótese de que a elevação da escala aumenta a centralidade dos atores da burocracia (atores governamentais) como conectores principais das redes. **Resultados:** 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. A hipótese foi confirmada, pois foi bastante expressivo o papel dos conselheiros governamentais como conectores das arenas deliberativas analisadas. **Discussão:** O artigo contribui para a literatura ao sugerir a utilização de técnicas do campo da Análise de Redes Sociais para identificar os conectores das arenas deliberativas. Indica, ainda, os avanços e os limites da perspectiva sistêmica, com foco nos seus conectores e nos mecanismos de transmissão. Apresenta-se abordagem original dos subsistemas e realiza-se a descrição dos aspectos metodológicos envolvidos. A terceira contribuição problematiza os resultados da análise e propõe estratégias de continuidade desta agenda no campo de pesquisas, sobretudo, a possibilidade de se investigar os sistemas de políticas públicas e as possíveis conexões entre arenas de diferentes entes federativos.

Recebido em 14 de Outubro de 2019. Aprovado em 27 de Setembro de 2020. Aceito em 30 de Dezembro de 2020.

I. Introdução¹

¹ Pesquisa financiada pelo CNPq, processo: 432687/2018-1, projeto: “Estado, instituições participativas e confronto político: uma análise comparativa dos repertórios de interação entre Estado e sociedade no Brasil”, coordenada pelo Prof. Eduardo Moreira da Silva. Registramos o nosso agradecimento ao CNPq por viabilizar a continuidade da pesquisa, da qual esse artigo é um dos produtos. Somos gratos às pesquisadoras Luiza Bastos

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 (2016, 2017) e Silva, Ribeiro e Ramos (2016) 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 coparticipação dos atores presentes em seus diversos segmentos. Comparativamente às análises anteriores constatou-se que,

Ramos e Carla Beatriz Rosário dos Santos, responsáveis pela elaboração do banco de dados.

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, propomos investigar arenas federais de deliberação e decisão, levando em conta os seguintes questionamentos: 1) partindo do pressuposto de que a coparticipação (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 do modo de conexão entre 25 conselhos e/ou arenas colegiadas da União para os quais obtivemos informações.

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 sociais 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 uma análise descritiva do subsistema de conselhos nacionais tomando como referência estudos anteriores de subsistemas de conselhos nos níveis de governo do município e do estado (Silva & Ribeiro, 2016; Silva, Ribeiro & Ramos, 2016; Viera, 2017). Ou seja, pretendemos, por meio desta estratégia, oferecer algumas reflexões sobre 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 acerca da 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 & Cunha, 2016; Faria, 2017; Mendonça, 2016; Silva & Ribeiro, 2016, 2017, 2018; Silva, Ribeiro & Ramos, 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 quatro partes, além desta introdução. Na segunda seção, apresenta-se uma revisão crítica da literatura sobre as instituições participativas combinada com os estudos sobre sistemas deliberativos. Na terceira seção, busca-se indicar os avanços e os limites da perspectiva sistêmica, com foco nos seus *conectores* e nos mecanismos de *transmissão*. Apresenta-se a

abordagem dos *subsistemas* e realiza-se a descrição dos aspectos metodológicos. A quarta seção aborda os resultados da análise e propõe estratégias de continuidade desta agenda no campo de pesquisas. Encontra-se em curso, por exemplo, pesquisa na qual selecionou-se uma área temática, 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). A quinta seção apresenta as considerações finais do trabalho.

II. 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 e deliberar acerca das diretrizes das políticas a serem implementadas (Wampler, 2015; Avritzer, 2009; Curato *et al.*; 2020). Em algumas áreas, o pioneirismo das formas de articulação entre atores governamentais e societais tem histórico mais longo, tais como a saúde e educação, pois realizam conferências de políticas desde os anos 1940 (Avritzer & Souza, 2013; Faria, Silva & Lins, 2017).

Em todas as áreas supramencionadas foi o *governo federal*, naquele momento 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 VIII conferência nacional de Saúde, amplamente reconhecida em função do número de elevado de atores participantes e temas abordados. Sugeriram-se transformações expressivas no funcionamento da política, tais como a criação de um sistema nacional de saúde pública (SUS). De modo complementar, o Conselho nacional de saúde passaria a ter como segmento permanente os usuários da política e a sociedade civil (Silva & Rezende, 2017).

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 mencionadas como exemplos as seguintes áreas: na área de assistência social, o SUAS (Sistema Único de Assistência Social); em relação a criança e ao 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 democrático². Somam-se a essas 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). O referido decreto foi revogado, recentemente, pelo Decreto 9.759 de 11 de abril de 2019. Por essa razão não será abordado o efeito sistêmico previsto no Decreto 8.243/2014.

² Para uma análise mais ampliada da implantação de sistemas de políticas públicas ver Souza (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 (Arretche, 2012; Leandro & Silva, 2018).

O problema da *coordenação federativa* é apenas um dos subitens da ampla seara de questões envolvidas no 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* (Faletti, 2010; Souza, 2018). 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 (IPEA, 2012).

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 na investigação dos conselhos nacionais. A literatura tem indicado um amplo conjunto de variáveis capazes de influenciar a efetividade do funcionamento dos conselhos e conferências (Almeida 2017; Pires 2011; Abers, Serafim & Tatabiga, 2014; Almeida & Tatabiga, 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 & Navarro, 2003; Silva & Leandro, 2018).

Recentemente, outras variáveis passam a ser incluídas nas pesquisas desenvolvidas sobre as IPs. Abbers, Serafim e Tatabiga (2014) resumem 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 & Cunha, 2016; Silva & Ribeiro, 2017; Faria, 2017, Leandro & Silva, 2018).

³ 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.

É possível mapear a literatura em quatro momentos expressivos. A primeira onda³ 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 & Silva, 2016; Silva, 2013; Leandro & Silva, 2018).

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, 2008, 2009, 2010; Santos Jr, Azevedo & Ribeiro, 2004). Começaram a surgir, naquele momento, certas temáticas centrais que se consolidaram 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; Almeida, 2015; Abbers, Keck 2008; Araujo, 2009; Lavallo, Houtzager & Castello, 2006, 2006a, Lavallo & Büllow, 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; Petinelli, 2011, 2018, 2019).

O quarto e mais recente momento pode ser caracterizado pelo *giro sistêmico*, no qual os pesquisadores têm buscado investigar aquelas arenas de modo integrado aos demais espaços deliberativos do sistema político e da sociedade (Almeida & Cunha, 2016; Mendonça, 2016; Faria, 2017; Silva & Ribeiro 2016, 2017; Silva, Ribeiro e Ramos, 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 (Elstubb, Mendonça & Ercan, 2016; Faria, 2017). Seria possível incluir na quarta onda os estudos que se valem dos conceitos de “ecologia participativa e/ou deliberativa”, “arquitetura da participação” e “interfaces socioestatais”, dentre outros (Almeida, 2020; Vera & Lavallo, 2010, 2009; Pires & Vaz, 2012, Pires & Vaz, 2014, Teixeira, Souza & Lima, 2012)

Almeida (2017) realizou um balanço 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.

Os estudos sobre os Conselhos Nacionais realizados pelo IPEA representam uma importante contribuição para a compreensão da dinâmica de funcionamento daquelas arenas deliberativas (IPEA, 2010; IPEA, 2012). Demonstra-se, por exemplo, como aumentou consideravelmente o número desses conselhos, desde 1990, pois de 1930 a 1989 foram criados cinco conselhos nacionais, ao passo que, entre 1990 e 2009, foram criados 26 conselhos nacionais (IPEA,

2010). Observa-se, na análise dos dados, que os conselhos nacionais são muito bem avaliados pelos seus membros, situação que contrasta com resultados de pesquisas de âmbito estadual e municipal (Avritzer, 2010; Silva, 2013). Com relação ao tempo de atuação como conselheiro, “39% atuam a menos de um ano, 31% entre um e três anos, 17% de quatro a seis anos e 9% de sete a dez anos” (IPEA, 2012, p.24). Os novatos são maioria em relação aos dados municipais, que possuem conselheiros com atuação mais longa (Avritzer, 2010).

Uma semelhança refere-se aos anos de escolaridade, quando comparada à média da população geral, que possui 7,1 anos de estudo, em média, indicando uma escolaridade que não alcança a conclusão do ensino fundamental. Por outro lado, os resultados nos conselhos nacionais, municipais e estaduais indicam elevada escolaridade, com predomínio de formação superior e pós-graduação (Avritzer, 2010; Silva, 2013; IPEA, 2012). A renda dos conselheiros, nos três níveis, também tende a ser mais elevada que a média da população, com salários 87% superiores à renda familiar nacional (IPEA, 2012). Por outro lado, os problemas enfrentados pelos conselhos tendem a ser semelhantes, como a precariedade de infraestrutura, dificuldade em dar publicidade aos seus atos e comunicação deficitária com a sociedade (Fonseca & Avelar, 2020).

A literatura sobre os conectores e transmissores dos sistemas deliberativos tem destacado o papel proeminente de quatro conjunto de variáveis. Destacamos, primeiramente, as dimensões das regras e/ou o (1) *desenho institucional*, pois tem sido indicado como um dos possíveis conectores dos sistemas deliberativos. Destaque especial merece o conjunto de itens relativos à (2) *representação*, pois a relação entre representantes e representados pode ser vista, também, como conector efetivo entre arenas. Isto porque a relação entre representantes e representados pode ser um canal de comunicação entre as arenas. As regras de seleção mencionam claramente as eleições e mecanismos transparentes de escolha, no caso dos conselhos nacionais (IPEA, 2012). De modo complementar, destacam-se os mecanismos de prestação de contas e relação com a sociedade, que envolve a dimensão da publicidade. A influência do conselho sobre a Opinião Pública foi investigada pelo IPEA e a visão dos conselheiros é de relativa incidência (IPEA, 2012). Neste caso, a (3) *mídia* tem sido considerada como ator central na realização da possível conexão entre arenas (Mendonça, 2016; Elstub, 2018). Por fim, (4) o tema das *políticas públicas* é outra dimensão que a literatura tem chamado atenção como um possível conector entre as arenas (Faria, 2017; Silva & Ribeiro 2018).

Passemos agora a analisar os itens mais diretamente relacionados à conexão/articulação sistêmica daquelas arenas. Este último tem sido objeto de atenção recente da literatura e é o foco central deste trabalho (Faria, 2017; Mendonça, 2016; Avritzer, 2016; Dryzek, 2010; Elstub, 2018; Avritzer, 2018). O modelo proposto na Figura 1 expressa a nossa contribuição ao debate, pois busca integrar as discussões dispersas pela literatura. Observamos os *indutores de conectividade*, segundo o mapeamento da literatura pertinente. Destacam-se, na Figura 1, os seguintes elementos: (1) componentes, que correspondem aos tipos de conexão entre as arenas do subsistema; (2) itens, que podem orientar as dimensões a serem pesquisadas em cada um dos componentes; (3) avaliação empírica, que relaciona as fontes disponíveis para investigar os itens. 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).

O modelo contribui para a reflexão sobre o papel dos conectores em conjunto, portanto, no teste empírico que se segue buscamos verificar qual desses elementos mais se destaca na análise dos conselhos nacionais. As

Figura 1 - Modelo dos subsistemas deliberativos

	1. Componentes	2. Itens	3. Avaliação empírica
Indutores de conectividade	a) Desenho institucional	i) Segmentos representados; ii) Transversalidade; iii) Mandato (voluntário do dever); interseccionalidade.	i) Constituição; ii) Lei ordinária; iii) Regimento interno; iv) Minutas; v) Notícias da mídia.
	b) Mídia	i) formal; ii) informal; iii) coletivos.	i) regras de procedimento; ii) contratos sociais.
	c) Atores	i) governamentais, ii) sociedade civil; iii) mercado.	i) Assembleias de criação
	d) Temática da política	i) consolidado; ii) intermediário; iii) consolidando.	i) atas de reuniões; ii) relatório etnográfico;

Fonte: elaborado pelos autores.

colunas da Figura 1 estão interrelacionadas, isto é, os componentes contêm os tipos de conectores destacados pela literatura. Os itens dizem respeito às dimensões de cada um dos componentes, que estamos buscando investigar nas instituições analisadas. Por fim, a última coluna contém as formas de acessar empiricamente as dimensões pesquisadas.

Parte desses elementos estiveram presentes na pesquisa realizada anteriormente sobre as IPs em municípios de pequeno, médio e grande porte, além da dimensão estadual (Silva, 2018; Silva & Ribeiro 2016; 2017; 2018; Vieira, 2017; Silva Ribeiro & Ramos, 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.

III. O *subsistema deliberativo* dos conselhos nacionais: aspectos analíticos e dimensões subteorizadas

O conceito de sistema aqui adotado é aquele sugerido por Mansbridge e Parkinson (2012) e pode ser compreendido como “um conjunto de partes distinguíveis, diferenciadas, mas até certo ponto interdependentes, frequentemente com funções distribuídas e uma divisão do trabalho, conectadas de tal modo a formar um todo complexo” (p. 4). Consideramos a impossibilidade de desenvolver estudos empíricos capazes de compreender a totalidade dos sistemas deliberativos, razão pela qual sugerimos a abordagem dos subsistemas deliberativos (Silva & Ribeiro, 2016) definidos conforme os critérios abaixo mencionados.

A principal estratégia metodológica a ser adotada será o levantamento dos atores participantes dos conselhos nacionais. Em nossas pesquisas, temos trabalhado com a lista de composição dos conselhos com mandatos vigentes no momento da coleta de dados. Esta informação é de fácil acesso, geralmente

disponíveis nos sites dos conselhos ou secretarias. Deste modo, é possível construir uma foto atualizada no momento da coleta de dados. Para este artigo, foram considerados os mandatos em vigor no ano de 2018, independentemente de estarem no começo, meio ou final. Isso significa que informações têm o limite de não captar mudanças de composição posteriores à coleta de dados.

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. Portanto, trata-se de um tipo particular de *booker* dentro do subsistema capaz de assumir duas identidades de representação.

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 nos 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, dada a maior qualificação e centralidade da burocracia, a alteração do nível de governo tenderia a conferir maior centralidade aos 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 conectores⁴.

⁴ 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 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).

O modelo dos *subsistemas deliberativos* 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 *subsistema* de conselhos, de conferências, de audiências públicas, de legislativos etc. O segundo critério é a área *temática* de políticas públicas 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 & Ribeiro, 2016).

O presente trabalho aperfeiçoa o modelo incluindo outros componentes. Primeiramente, faz-se necessário distinguir duas dimensões analíticas, a saber, a socioesfera e a ciberesfera (Abranches, 2019). Na primeira, objeto deste trabalho, identificaram-se aspectos do desenho institucional e da composição dos conselhos pesquisados. Na segunda, a ser incluída em etapa futura da pesquisa, aborda-se o uso das redes sociais pelas instituições analisadas. Sabe-se que o contexto de constrangimentos impostos pelo governo atual tem levado as Instituições Participativas a realizar mobilizações por meio de suas redes sociais.

Além daquela dupla dimensão, o modelo realiza uma síntese dos componentes, geralmente mencionados pela literatura, a respeito dos possíveis conectores e transmissores. Em relação ao primeiro, são considerados os seguintes elementos: 1) desenho institucional; 2) burocracia; 3) relação entre representantes e representados (atores); temas (Mendonça, 2016; Faria, 2017). No que diz respeito ao segundo item são considerados: 1) brincadeira política; 2) fluxos de

palavras e discursos; 3) fluxos de decisões/deliberações; 4) fluxos de imagens e sons.

Avritzer (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. O autor sustenta ser o grande desafio teórico 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).

Eshtub (2018) sugere três mecanismos capazes de superar as lacunas representadas pela “interconexão entre as arenas”, ou seja, a capacidade de 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 a 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 engajamento 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 trabalhar com o pressuposto de que a coparticipação dos atores em mais de uma arena deliberativa seria uma boa forma de se tornar rotineira a conexão entre aqueles fóruns decisórios. Ressalta-se, no entanto, que os conselheiros podem ou não desempenhar a função de conectores entre as arenas nas quais coparticipam. A transmissão se daria caso os atores possibilitem o trânsito das deliberações de uma arena a outra. Esta sugestão inspira-se nas análises de redes de afiliação amplamente utilizada e testada em estudos do mundo corporativo, especialmente, para verificar o impacto do compartilhamento de membros nos conselhos de em-

presas sobre as decisões e práticas inovadoras. Deve-se considerar que a técnica se baseia em um princípio muito forte, qual seja: indivíduos que frequentam os mesmos eventos sociais e eventos que compartilham os mesmos participantes estão em interação. Entretanto, não há nenhuma garantia que esta interação ocorra de fato, trata-se de uma limitação inerente à técnica.

Na abordagem dos subsistemas consideramos que a probabilidade de que tal interação entre arenas e entre conselheiros ocorra é positivamente afetada pelo fato das reuniões dos conselhos ocorrerem regulamente. Deste modo, os conselheiros encontram muitas oportunidades de se conhecerem e trocarem informações entre si, principalmente nos momentos informais antes e após as reuniões (a hora do cafezinho). Postula-se que são nestas conversas e durante as reuniões que as discussões de uma arena são levadas às outras⁵. Em especial, no que concerne à interação entre os conselhos, a suposição de interação entre as arenas pode ser mais bem sustentada entre os conselhos que compartilham mais conselheiros entre si. Deste modo, ter um maior número de conectores entre as arenas pode favorecer a circulação de informação entre elas.

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. Consequentemente, 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.

IV. 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. Incluímos nas análises apenas os conselhos para os quais encontramos informação⁶. Portanto, a interpretação dos resultados, em especial, sobre o grau de integração do subsistema, remete a este conjunto de conselhos. Eventualmente os conselhos para os quais não houve informações disponíveis podem contribuir para uma maior integração do subsistema de conselhos nacional, já que podem compartilhar membros simultaneamente como conselhos conectados e com aqueles que se apresentam isolados na Figura 2, quais sejam: CNESPORTE, CNE e CNPCP.

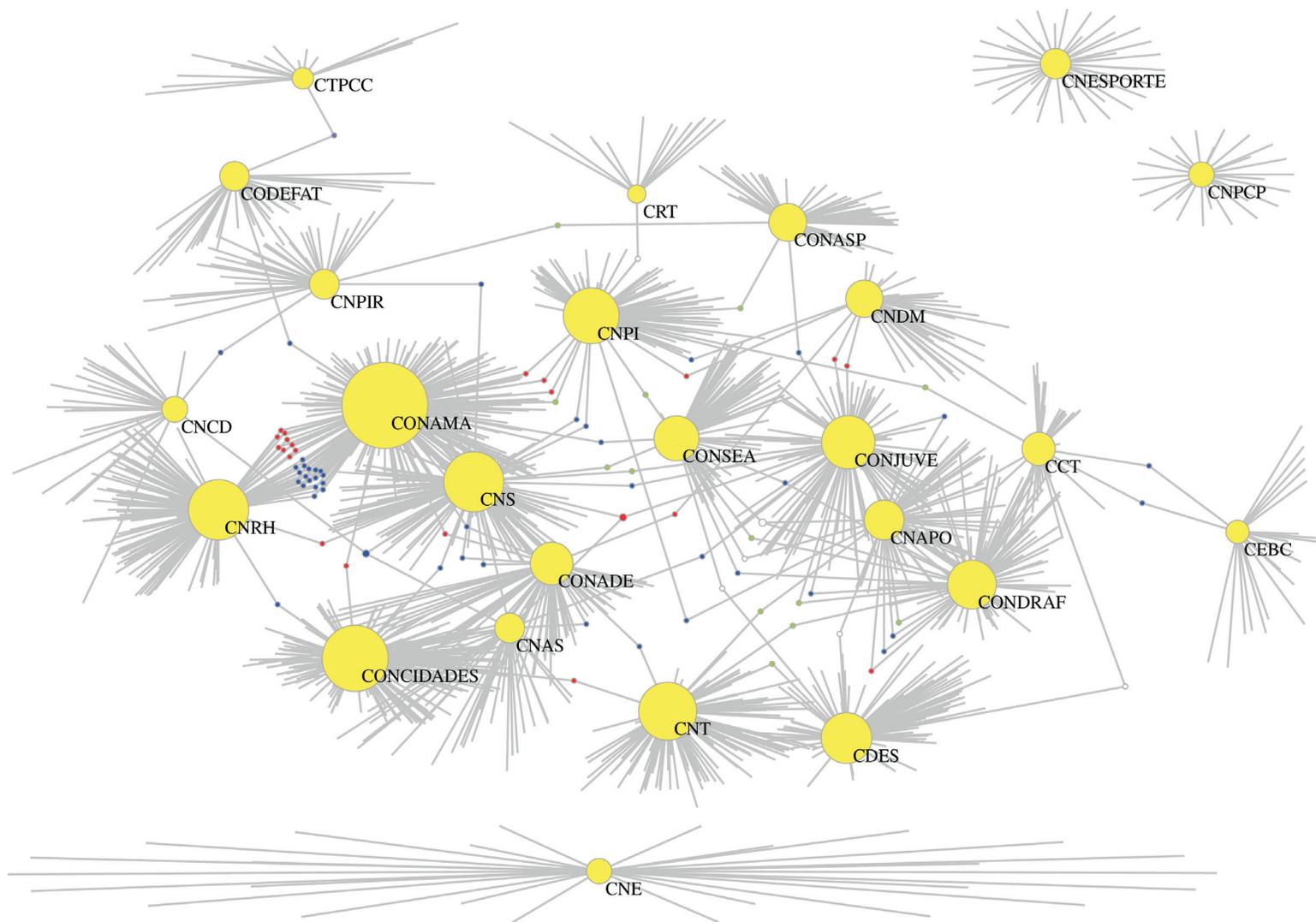
Todavia, deve-se observar que são poucos os conselhos que tendem a compartilhar mais de 1 membro nos subsistemas de conselhos nacionais. Assumimos a suposição que este padrão de compartilhamento de membros se repete no caso dos conselhos não incluídos nas análises devido à falta de dados. Neste sentido, é muito provável que a inclusão dos dados faltantes não invalide a constatação de que, no nível nacional, os conselhos são fracamente conectados. Isso se deve não só pela falta de compartilhamento de conselheiros entre as arenas, mas, também, pelo fato de que a conexão via um único conselheiro representa um canal de troca mais frágil do que a conexão, por exemplo, via quatro conselheiros.

A Figura 2 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 apresenta um menor grau de conectividade.

⁵ Este fato pode ser verificado durante a realização do campo da pesquisa de doutorado de um dos autores deste texto em um conselho Estadual no período de 2009 a 2013 (Silva, 2013).

⁶ A relação de siglas e nomes dos vinte e cinco conselhos encontra-se ao final do artigo, após o glossário das outras siglas mencionadas no manuscrito. (N. E.)

Figura 2 - Subsistema dos Conselhos Nacionais de Políticas Públicas no Brasil



Fonte: elaborado pelos autores.

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

Resultados de pesquisas do IPEA já indicavam baixa interação entre aquelas arenas (IPEA, 2012, 2020). Além do isolamento dos conselhos CNCPC, CNESPORTE e CNE, observam-se um elevado número de pares de conselhos que se conectam entre si mediante o compartilhamento de um único conselheiro. Neste caso, a situação mais frágil é do CTPCC, que se conecta ao *subsistema* mediado pela coparticipação 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 coparticipação 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.

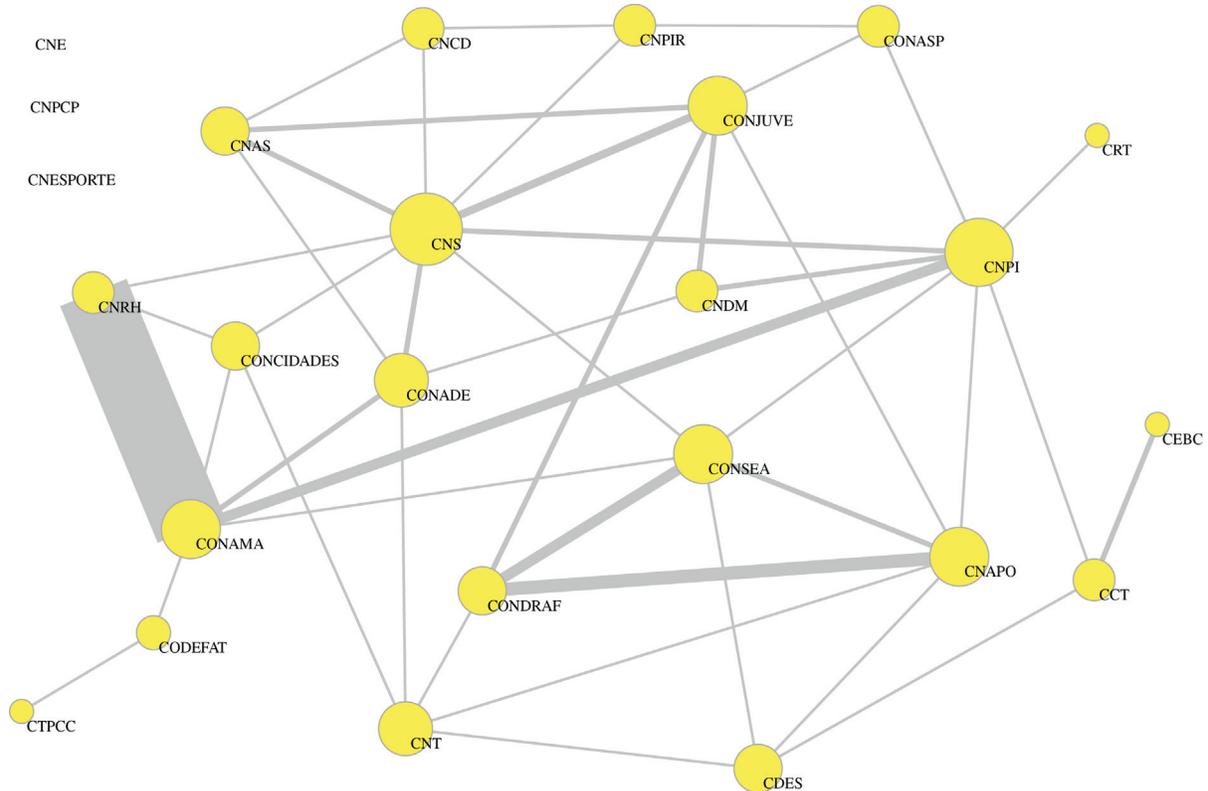
No *subsistema* analisado, os representantes governamentais se destacam, sendo um grupo de 21 conectores nesta categoria (cor vermelha), enquanto há 12 representantes da sociedade civil (cor verde) atuando como conectores. Entretanto, no nível nacional, chama a atenção o registro da presença de 41 conectores híbridos (cor azul). O problema da hibridéz foi observado por Vieira (2017), mas no contexto de uma cidade pequena (Alfenas-MG) e em número bem menor. Trata-se de atores que ora atuam representando o poder público em determinado conselho, ora representam a sociedade civil em outra arena. 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 ao custo 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, uma 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 públicas 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.

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 3 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.

Figura 3 - Conectividade e centralidade no Subsistema dos Conselhos Nacionais de Políticas Públicas no Brasil



Fonte: elaborado pelos autores.

A Figura 3 revela a centralidade do conselho de saúde no subsistema dos conselhos nacionais. Esta é a arena que mais compartilha conselheiros com outras arenas, 9 no total. Em segundo lugar, o CNPI se destaca ao compartilhar membros com outras 8 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 direta 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 coparticipantes. 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.

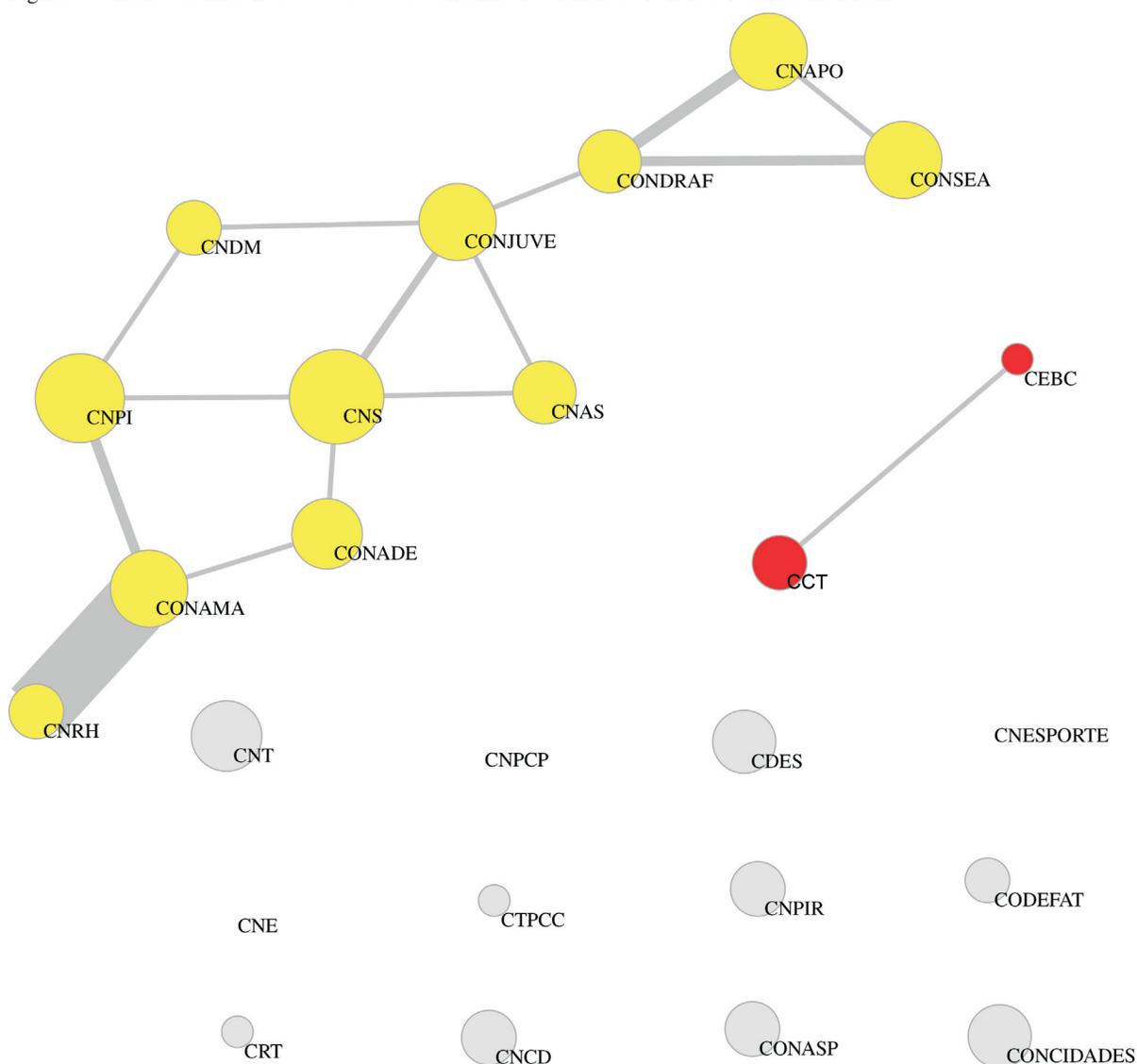
Para investigar a formação de subgrupos dentro do subsistema semelhante ao que destacamos, empreendemos uma análise de ilhas, tal como feito por (Silva & Ribeiro, 2016). Esta técnica considera a forma dos laços e os tamanhos mínimo e máximo definidos para os subgrupos a serem procurados na rede. No

universo de uma rede com 25 conselhos, procuramos por subgrupos com o máximo de doze e no mínimo 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 4. Uma ilha de tamanho 2 (cor vermelha) é formada pelos conselhos CCT e CEBC e outra é composta por onze conselhos (cor amarela). 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 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

Figura 4 - Análise de ilhas no *subsistema* dos Conselhos Nacionais de Políticas Públicas no Brasil



Fonte: elaborado pelos autores.

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*.

V. Considerações finais

Ao retomarmos os problemas colocados no início do trabalho relativos às possíveis consequências derivadas da ampliação da *escala*, por estarmos analisando os conselhos nacionais, concluímos que o nível federal apresenta-se fracamente conectado. Em pesquisas anteriores relacionadas aos níveis de governo municipal e estadual, constatou-se grande centralidade dos conselheiros governamentais como conectores dos diferentes conselhos, com base no critério da coparticipação 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 coparticipação 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 trajetória dos atores que conectam as diversas arenas. Para tanto, entrevistas estão sendo realizadas.

Nossos resultados podem sugerir 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, pois são os conselhos mais antigos e com o maior número de membros.

A segunda característica está relacionada à existência de subgrupos (ilhas) menos heterogêneos 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 4). Pode ser que esse fenômeno seja derivado da ampliação da disputa pelas 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, ainda que uma análise atenta dos dados do IPEA indicasse tal tendência (IPEA, 2012). Comparando-se esse resultado com aqueles obtidos nos municípios 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 atuando como conectores. Embora já tivesse sido observada uma tendência à presença de áreas com conselhos isolados na rede estadual de conselhos, na qual um único conselho apresentava-se isolado da rede (Educação), surpreende o fato de encontramos 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 transversais. Nesse sentido, seria possível esperar a coparticipação de atores daquelas políticas transversais nos conselhos de Educação, Esportes e Política Criminal e Penitenciária.

Eduardo Moreira da Silva (paraeduardo@ufmg.br) é Doutor em Ciência Política (UFMG) e Professor Adjunto do Departamento de Ciência Política da UFMG.

Antonio Carlos Andrade Ribeiro (antonio.ribeiro@ufop.edu.br) é Doutor em Sociologia e Professor Adjunto do Departamento de Gestão Pública da UFOP.

Referências

- Abers, R. N. & Keck, M. E. (2008) Representando a diversidade: Estado, sociedade e “relações fecundas” nos conselhos gestores. *Caderno CRH*, 21(52), pp. 99-113. DOI: 10.1590/S0103-49792008000100008
- Abers, R., Serafim, L. & Tatagiba, L. (2014) Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na era Lula. *Dados*, 57(2), pp. 225-357. DOI: 10.1590/0011-5258201411
- Abranches, S. (2019) A Polarização radicalizada. In: S. Abranches *et al.* *Democracia em risco? 22 ensaios sobre o Brasil hoje*. São Paulo: Cia das Letras, pp.11-34.
- Almeida, C., Cayres, D. C. & Tatagiba, L. (2015) Balanço dos estudos sobre os conselhos de políticas públicas na última década. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, s/v(94), pp. 255-296. DOI: 10.1590/0102-64452015009400009
- Almeida, D. R. & Cunha, E. S. (2016) Brazilian social assistance policy: an empirical test of the concept of deliberative systems. *Critical Policy Studies*, 10(2), pp. 2-21. DOI: 10.1080/19460171.2016.1175955
- Almeida, D. C. R. (2017) Os desafios da efetividade e o estatuto jurídico da participação: a Política Nacional de Participação Social. *Sociedade e Estado*, 32(3), pp. 649-679. DOI: 10.1590/s0102-69922017.3203005
- Almeida, D. R. (2015) *Representação além das eleições*. São Paulo: Paco Editorial.
- Araujo, C. (2009) Representação, soberania e a questão democrática. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 1(s/n), pp. 47-67.
- Arretche, M. (2012) *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: SciELO-Editora FIOCRUZ.
- Avritzer, L. (2003) O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: L. Avritzer (org) *A inovação democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez, pp. 13-60.
- Avritzer, L. (2010) *A Dinâmica da Participação no Brasil*. São Paulo: Cortez.
- Avritzer, L. (2008) Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião pública*, 14(1), pp. 43-64. DOI: 10.1590/S0104-62762008000100002
- Avritzer, L. (2009) *Participatory institutions in democratic Brazil*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Avritzer, L. & Souza, C. H. L. (orgs) (2013) *Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade*. Brasília: IPEA.
- Avritzer, L. (2018) From deliberative to participatory systems: theorizing the missing links. In: *The Systemic approach to Democracy, Workshop do Instituto da Democracia e da Democratização da Comunicação no Brasil (January 30 – February 1)*. Cascais.
- Cunha, E. S. M. & Almeida, D. R. (2013) Sistema deliberativo e a legitimidade da representação em conselhos de política. In: *VII Congresso Latino-americano de Ciência Política*. Bogotá.
- Cunha, E. S. M. & Almeida, D. R. (2014) Conselhos de políticas e desenho institucional: potencialidades e limites do isomorfismo institucional nas áreas da saúde e da assistência social no Brasil. In: E. S. M. Cunha & H. D. Theodoro (orgs)

- Desenho institucional, democracia e participação: conexões teóricas e possibilidades analíticas*. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, pp.245-264.
- Curato, N., Sass, J., Ercan, S. A., & Niemeyer, S. (2020) Deliberative democracy in the age of serial crisis. *International Political Science Review* s/v(s/n), p. 019251212094188. DOI: 10.1177/0192512120941882
- Dryzek, J. S. (2010) Deliberative Turns. In: J. S. Dryzek (orgs) *Foundations and frontiers of deliberative governance*. New York: Oxford University Press, pp.3-17.
- Elstub, S., Ercan, S. & Mendonça, R. F. (2016) Editorial introduction: The fourth generation of deliberative democracy. *Critical Policy Studies*. 10(2), pp. 1-14. DOI: 10.1080/19460171.2016.1175956
- Elstub, J. (2018) Interconnecting Deliberative Systems: Functions and Agents of Transmission. In: *The Systemic approach to Democracy, Workshop do Instituto da Democracia e da Democratização da Comunicação no Brasil (January 30 – February 1)*. Cascais.
- Falleti, T. G. (2010) *Decentralization and subnational politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Faria, C. F. (2017) Sistema deliberativo, formas de conexão e inclusão política: alcance teórico e prático. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 32(95), pp. 1-15. DOI: 10.17666/329502/2017
- Isunza V. E. & Gurza Lavalle, A. (org) (2010) *La innovación democrática en América Latina: tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*. Ciudad del México: Ciesas.
- Leandro, J. G. & Silva, E. M. (2018) 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 públicas estaduais e municipais no Brasil*. São Paulo.
- Lavalle, A. G., Houtzager, P. P. & Castello, G. (2006) Representação política e organizações civis: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 21(60), pp.43-66. DOI: 10.1590/S0102-69092006000100003
- Lavalle, A. G., Houtzager, P. P. & Castello, G. (2006a) Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política* s/v(67), pp. 49-103. DOI: 10.1590/S0102-64452006000200004
- Lavalle, A. G. & Castelo, G. (2008) Sociedade Civil, representação e a dupla face da Accountability: Cidade do México e São Paulo. *Caderno CRH*, 21(52), pp. 67-86. DOI: 10.1590/S0103-49792008000100006
- Lavalle, A. G. & Bülow, M. (2014) Sociedade civil e institucionalização da intermediação: Brokers diferentes, dilemas semelhantes. *Política & Sociedade*, 13(28), pp. 125-165. DOI: 10.5007/2175-7984.2014v13n28p125
- Lavalle, A. G., Voigt, J. & Serafim, L. (2016) O que Fazem os Conselhos e Quando o Fazem? Padrões Decisórios e o Debate dos Efeitos das Instituições Participativas. *Dados*, 59(3), pp. 609-650. DOI: 10.1590/00115258201687
- Mansbridge, J. *et al.* (2012) A systemic approach to deliberative democracy. In: J. Parkinson & J. Mansbridge (orgs) *Deliberative Systems*. New York: Cambridge University Press, pp.1-26.
- Mendonça, R. F. (2016) Mitigating systemic dangers: the role of connectivity inducers in a deliberative system. *Critical Policy Studies*, 10(2), pp. 171-190. DOI: 10.1080/19460171.2016.1165127
- Mendonça, R. F & Arcan, S. (2018) Expanding the Deliberative Repertoire: Beyond Speech and Text. In: *The Systemic approach to Democracy, Workshop do Instituto da Democracia e da Democratização da Comunicação no Brasil (January 30 – February 1)*. Cascais.
- Parkinson, J. & Mansbridge, J. (2012) *Deliberative Systems*. New York: Cambridge University Press.
- Parkinson, J. (2006) *Deliberating in the Real World: problems of legitimacy in deliberative democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Ramos, L. B. (2017) *Conselhos distritais de saúde do município de Belo Horizonte: desenho institucional e teoria dos sistemas deliberativos*. Monografia. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais.
- Santos Junior, O. A., Ribeiro, L. C. de Q. & Azevedo, S. (2004) *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan/Fase.
- Silva, M. K. (2011) Dos Casos aos Tipos: notas para uma apreensão das variações qualitativas nas avaliações das Instituições Participativas. In: R. Pires (org) *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, pp. 234-246.
- Silva, E. M. & Ribeiro, A. 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), pp.167-194. DOI: 10.1590/1807-01912016221167
- Silva, E., Ribeiro, A. & Ramos, L. (2016) Deliberative Systems in Meso Perspective: The Subsystem of Policy Councils in the State of Minas Gerais. In: *2016 ECPR Joint Sessions*, Pisa.
- Silva, E. & Ribeiro, A. C.A. (2017) 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*, Vitória (ES).
- Silva, E. M. (2018) O desenho institucional dos conselhos nas cidades brasileiras de pequeno e médio porte: gestão de políticas públicas no poder local. *Revista do Serviço Público*, 69(1), pp. 179-208. DOI: 10.21874/rsp.v69i1.1704
- Souza, C. (2018) *Coordenação de políticas públicas*. Brasília: Enap.
- Petinelli, V. (2011) As Conferências Públicas Nacionais e a formação da agenda de políticas públicas do Governo Federal (2003-2010). *Opinião Pública*, 17(1), pp. 228-250.
- Petinelli, V. (2018) Atores e sua capacidade de influência nas políticas setoriais a partir de conferências nacionais. *Revista de Sociologia e Política*, 26(68), pp. 1-26. DOI 10.1590/1678987318266803

- Silva, V. P. (2019) Alguns Condicionantes da Capacidade de Influência das Conferências de Políticas Públicas sobre os Programas das Respektivas Políticas Setoriais. *Dados*, 62(1), pp. 1-40. DOI: 10.1590/001152582019176
- Pires, R. R. C. (2011) *Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação*. Brasília: IPEA.
- Vaz, A. C. N. (2011) Da participação à qualidade da deliberação em fóruns públicos: o itinerário da literatura sobre conselhos no Brasil. In: R. Pires (org) *Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação*. Brasília: IPEA, pp. 91-107.
- Vieira, R. C. (2011) *Instituições participativas sob a perspectiva da teoria dos sistemas deliberativos: o caso do subsistema de conselhos de políticas em Alfenas-MG*. Monografia, Alfenas: Universidade Federal de Alfenas.
- Wampler, B. (2015) *Activating Democracy in Brazil: Popular Participation, Social Justice, and Interlocking Institutions*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.

Glossário de Siglas

IP - Instituições Participativas
 SUS - Sistema Único de Saúde
 SUAS - Sistema Único de Assistência Social
 SGD - Sistema de Garantia de Direitos
 SINASE - Sistema Nacional de Medidas Sócio-Educativas
 SISNAMA - Sistema Nacional do Meio Ambiente
 IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
 ARS - Análise de Redes Sociais
 STF - Supremo Tribunal Federal

Siglas e nomes dos conselhos nacionais de políticas públicas

CCT - Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia
 CDES - Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social
 CEBC - Conselho Curador Empresa Brasil de Comunicação
 CNAPO - Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica
 CNAS - Conselho Nacional Assistência Social
 CNCD - Conselho Nacional de Combate a Discriminação e Promoção dos Direitos de LGBT
 CNDM - Conselho Nacional dos Direitos da Mulher
 CNE - Conselho Nacional de Educação
 CNESPORTE - Conselho Nacional do Esporte
 CNPCP - Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária
 CNPI - Comissão Nacional de Política Indigenista
 CNPIR - Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial
 CNRH - Conselho Nacional de Recursos Hídricos
 CNS - Conselho Nacional de Saúde
 CNT - Conselho Nacional do Turismo
 CODEFAT - Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador
 CONADE - Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência
 CONAMA - Conselho Nacional do Meio Ambiente
 CONASP - Conselho Nacional de Segurança Pública
 CONCIDADES - Conselho das Cidades
 CONDRAF - Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural e Sustentável
 CONJUVE - Conselho Nacional de Juventude
 CONSEA - Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
 CRT - Conselho de Relações do Trabalho
 CTPCC - Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção

Deliberative systems in meso perspective: the subsystem of national public policy councils and their connectors

keywords: deliberative subsystems; political participation; social network analysis; national councils; public policies.

ABSTRACT Introduction: The objective of this article is to describe the subsystem of national public policy councils and to identify the main connectors of these arenas. Next, we intend to present the similarities and differences in the councils' subsystems among the different levels of government (municipality, state, and union). That is, the effects of the problem of scale for deliberative theory will be investigated. **Materials and methods:** Research was carried out on the websites of the national public policy councils. Information was obtained for twenty-five councils regarding the composition of the councils, mainly the segments that compose it. Next, a technique from the field of Social Network Analysis, called affiliation network analysis or two-mode network, was used. The information was processed in the Pajek 5.0 software. The purpose is to verify the hypothesis that the increase in scale increases the centrality of the bureaucratic actors (governmental actors) as the main connectors of the networks. **Results:** One of the main results is that the national councils present a low degree of connectivity, unlike the findings regarding the municipality and state present in previous research. We also found a significant number of non-existent and/or less important hybrid connectors in the previously analyzed municipalities and states. The hypothesis was confirmed, since the role of government advisors as connectors in the deliberative arenas analyzed was quite expressive. **Discussion:** The article contributes to the literature by suggesting the use of techniques from the field of Analysis of Social Networks to identify the connectors of deliberative arenas. It also indicates the advances and limits of the systemic perspective, focusing on its connectors and transmission mechanisms. The original subsystems approach is presented and the methodological aspects involved are described. The third contribution problematizes the results of the analysis and proposes strategies for continuing this agenda in the field of research, especially the possibility of investigating public policy systems and the possible connections between arenas of different federative entities.

This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial License which permits unrestricted non-commercial use, distribution, and reproduction in any medium provided the original work is properly cited.