



Revista de Políticas Públicas  
ISSN: 2178-2865  
revistapoliticaspUBLICAS@ufma.br  
Universidade Federal do Maranhão  
Brasil

Juliatti, Bruno César; Senna Oliveira do Valle, Guilherme; de Souza Campos, Marilene  
DEMOCRACIA DELIBERATIVA E CONSELHOS GESTORES um estudo bibliométrico  
Revista de Políticas Públicas, vol. 26, núm. 2, 2022, Julio-Diciembre, pp. 562-581  
Universidade Federal do Maranhão  
São Luís, Brasil

DOI: <https://doi.org/10.18764/2178-2865.v26n2p562-581>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=321174571007>

- ▶ [Cómo citar el artículo](#)
- ▶ [Número completo](#)
- ▶ [Más información del artículo](#)
- ▶ [Página de la revista en redalyc.org](#)

redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc

Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto



## DEMOCRACIA DELIBERATIVA E CONSELHOS GESTORES: um estudo bibliométrico

Bruno César Juliatti<sup>1</sup>  
Guilherme Senna Oliveira do Valle<sup>2</sup>  
Marilene de Souza Campos<sup>3</sup>

### Resumo

Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas são importantes ferramentas para a consolidação da Democracia, haja vista que o modelo deliberativo efetiva a participação social e recusa as relações de subordinação. O artigo propõe analisar os conceitos da Democracia Deliberativa aplicada por meio da instituição desses conselhos. Do ponto de vista metodológico, o trabalho se enquadra como uma pesquisa descritiva/qualitativa e aborda a forma como a Democracia Deliberativa e Conselhos Gestores se relacionam. O artigo utiliza o *software* Harzing's Publish or Perish a fim de obter as informações necessárias para a análise do perfil bibliométrico da produção científica brasileira sobre o tema, sendo o banco de publicações do Google Acadêmico a fonte de dados consultada. Realiza uma análise sistêmica dos artigos selecionados, cujas discussões apontam para uma série de fissuras quanto à representatividade desses conselhos, bem como para seu incipiente poder de fiscalização sobre os atos do Poder Executivo.

**Palavras-chave:** Conselhos gestores; democracia deliberativa; participação social.

### DELIBERATIVE DEMOCRACY AND MANAGEMENT COUNCILS: a bibliometric study

### Abstract

The Management Councils for Public Policies are important tools for the consolidation of Democracy, given that the effective deliberative model social participation and refuses subordination relations. The article proposes to analyze the concepts of Deliberative Democracy applied through the establishment of these councils. From the methodological point of view, the work is framed as descriptive/qualitative research and addresses the way Deliberative Democracy and Management Councils relate. Harzing's Publish or Perish software was used in order to obtain the necessary information for the analysis of the bibliometric profile of the Brazilian scientific production on the subject, and Google Scholar publications database was the source of data consulted. A systemic analysis of the selected articles was carried out, whose discussions point to a series of fissures regarding the representativeness of these councils, as well as to their incipient power of supervision over the acts of the Executive Branch.

**Keywords:** Management councils; deliberative democracy; social participation.

Artigo recebido em: 25/07/2022 Aprovado em: 23/11/2022  
DOI: <http://dx.doi.org/10.18764/2178-2865.v26n2p562-581>

<sup>1</sup> Graduado em Gestão Pública. Mestrando em Administração Pública pela Universidade Federal (PROFIAP) junto à UFV-CRP. E-mail: [bruno.juliatti@ufv.br](mailto:bruno.juliatti@ufv.br).

<sup>2</sup> Bacharel em Administração e Ciências Contábeis. Mestrando em Administração Pública pela Universidade Federal de Viçosa. E-mail: [guilherme.valle@ufv.br](mailto:guilherme.valle@ufv.br).

<sup>3</sup> Doutora em Ciências Sociais (sociologia) pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro(IUPERJ). Mestre em Ciências Sociais (sociologia) pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro(IUPERJ). Graduação: Bacharelado em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Minas Gerais. Professor Associado III da Universidade Federal de Viçosa - Campus Rio Paranaíba (UFV-CRP). E-mail: [marilenecampos@ufv.br](mailto:marilenecampos@ufv.br)

## 1 INTRODUÇÃO

A participação social tem sido conquistada por movimentos que percorrem a história do Brasil. Nos anos 1980, o processo constituinte elaborou uma nova fase dos movimentos sociais. Emergiram, nessa fase, os chamados novos movimentos sociais que caracterizaram a “conquista do direito a ter direitos, do direito a participar da redefinição dos direitos e da gestão da sociedade” (CARVALHO, 1998). Sendo assim, a Constituição de 1988 passou a prever novos institutos de democracia direta ou semidireta, tais como: o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular de lei, os conselhos etc.

De acordo com Oliveira *et al.* (2010), os conselhos podem auxiliar a democratizar a gestão pública, ampliar quantitativa e qualitativamente a participação, conduzir coletivamente as políticas sociais, responsabilizar os governantes (*Accountability*), além de facilitar o controle social pró-ativo e o intercâmbio de informações entre população e poder local. Nessa toada, Oliveira *et al.* (2018) apresentam que os conselhos podem sofrer um processo de cartorialização, sendo cooptados pelo poder local, sob assimetria de informações e falta de participação social, que afetam negativamente o processo de deliberação, controle social e *Accountability*. Apesar das críticas, os autores não negam o caráter de inovação da criação dos conselhos para o que denominam *Accountability* social e deliberação.

Com essas definições, é possível se estabelecer a relação dos conselhos gestores com a democracia, mais precisamente com a democracia deliberativa, uma vez que o conceito deliberativo leva em consideração os motivos dados pelos cidadãos e seus representantes por suas expressas preferências. Diferentemente do que ocorre no conceito agregador de democracia que aceita as preferências como são dadas (GUTMANN; THOMPSON, 2007).

Especificamente no caso dos Conselhos Gestores, sua expansão quantitativa, a partir do final dos anos 1980, não demonstrou ser necessariamente o sucesso desse novo instituto para superar os desafios a ele interpostos (TEIXEIRA, 2000). Ademais, possível que estes conselhos se tornem “órgãos cartoriais”, apenas referendando as decisões, em mecanismos de legitimação do discurso governamental ou em estruturas formais (OLIVEIRA *et al.* 2010).

Diante disso, torna-se importante entender de uma melhor forma os conceitos da democracia deliberativa aplicada por meio da instituição de conselhos gestores. Destarte, entende-se que o problema de pesquisa a ser estudado é: Quais as tendências da produção acadêmica com relação à democracia deliberativa e aos conselhos gestores?

Não obstante, dada a importância desta temática no cenário da participação social, esta pesquisa objetiva desenvolver um estudo bibliométrico sobre a forma como os conselhos gestores

podem ser utilizados com ferramenta para que se exerça a democracia em diferentes contextos, a partir da seleção e análise de artigos relacionados ao tema.

Além da introdução, o artigo está estruturado em outras quatro partes, quais sejam: referencial teórico a respeito da democracia deliberativa e dos conselhos gestores; apresentação dos procedimentos metodológicos da pesquisa; resultados e discussão e, por fim, apresentação das considerações finais.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

No referencial teórico serão abordados os principais pontos a respeito da Democracia Deliberativa e dos Conselhos Gestores.

### 2.1 Democracia Deliberativa

Levando-se em conta os modelos democráticos existentes, a democracia representativa foi o mais factível para as sociedades contemporâneas, principalmente, por razões de ordem demográfica e de complexificação do escopo, em regra, contraposto à perspectiva ensejada pela democracia direta. Entretanto, o instituto da representação não é desprovido de problemas. Essas críticas fortalecem a defesa de modelos democráticos alternativos, que ampliam as perspectivas de participação, como os existentes nos âmbitos sob deliberação popular (GOMES, 2015).

A adjetivação deliberativa para a democracia surge na década de 1980 e ganha escopo na complementação dos estudos de Habermas (1993, 2012) sobre a teoria da ação comunicativa desenvolvidos na obra *Direito e Democracia*. O modelo de democracia de Habermas apresenta características participacionistas, centralizando o foco nas discussões sobre argumentação, dialogicidade, deliberação pública e debate racional.

A abordagem habermasiana revela uma sociedade civil separada do Estado e do mercado, destacando a importância na formação de decisões políticas em uma esfera pública. Essa esfera pode ser entendida como um espaço público de discussão e exercício da crítica cujo resultado aparece articulado sob a forma de opinião pública. O processo democrático deve destacar-se pelo poder da mudança causada pela argumentação. Na esfera pública, a legitimidade do processo de formação da opinião e vontade é garantida pela publicidade e transparência do processo deliberativo, pela igual oportunidade de participação e pela pretensão justificada para resultados obtidos da troca de argumentos, nas mudanças racionais de preferências.

Habermas concebe uma sociedade dividida em duas facções: o Sistema e o Mundo-da-vida, ambas antagonicas entre si. O Sistema é composto pelo Estado e pelo mercado. O Mundo da vida é entendido como um conjunto de referências culturais, um celeiro de interpretações, *taken for granted* que constituem o horizonte da ação comunicativa. O Sistema busca colonizar o mundo da vida imprimindo sua lógica pautada na racionalidade de mercado e concebe o direito a partir de um desenvolvimento da teoria da ação comunicativa como um elemento legitimador dessa colonização.

Em *Direito e Democracia*, Habermas(1993) modifica suas posições em relação ao direito, concebendo-o como uma charneira uma figura mediadora entre mundo da vida e sistema que permite que a racionalidade do mundo da vida seja impressa através dos movimentos sociais e aqui no caso os conselhos gestores no processo de institucionalização, assegurado pelas leis e revertendo em partes o processo de colonização pelo Estado e pelo mercado. Desse modo, há duas formas através das quais a esfera pública pode influenciar o Direito, a forma comunicativa e a patológica. Se na teoria da ação comunicativa, Habermas via apenas uma tendência de crescimento dos fluxos de poder vindos do sistema para o mundo da vida, em *Direito e Democracia*, o autor passa a identificar a possibilidade de que fluxos comunicativos oriundos da formação da vontade e da opinião sejam institucionalizados na forma de direito. Essa institucionalização regula comunicativamente o sistema, a ação comunicativa é concebida como um meio capaz de influenciar o funcionamento do sistema através de instituições democráticas. Essa é a importância dos conselhos gestores de políticas públicas como instituições democráticas capazes de fazer fluir para o sistema a institucionalização da participação popular. Em tese, o funcionamento dos conselhos apresenta atributos habermasianos do deliberacionismo, regulando uma participação igualitária, sem coerção, dialógica, pautada na racionalidade e na reciprocidade. A ação comunicativa ainda se define nas pretensões de validade: é inteligível, verdadeira, sincera e pautada na correção normativa.

Trazendo o deliberacionismo para o contexto brasileiro, observamos que nos anos 1970 e 1980 emergiram vigorosamente novos movimentos sociais, os quais se organizaram como espaços de ação reivindicativa, recusando relações subordinadas, de cooptação estatal, partidária ou de outras instituições. Dá-se início, portanto, a uma cultura participativa e autônoma, constituindo uma vasta teia de organizações populares com a ideia de garantir e ampliar os direitos, sejam relativos ao trabalho com a melhoria das condições de vida, seja pela ampliação da agenda para a luta contra os mais diversos tipos de discriminação (CARVALHO, 1989).

De acordo com Moreira (2016), a democratização de um regime político necessita de uma conjugação de esforços apontados para a inclusão e participação de novos e diferentes atores no processo decisório, bem como da criação e/ou consolidação de instituições que tornem possível e harmônica a competição política entre os atores incluídos e aqueles que sempre foram tomadores de

decisões. Isso acontece pelo fato de boa parte dos novos atores representarem interesses que foram historicamente usurpados por aqueles que anteriormente concentravam o poder decisório e que, nesse novo regime, permanecerão como membros atuantes na competição política (MOREIRA, 2016).

De acordo com Habermas (1989), a transformação ocasionada pela democracia deliberativa ocorre por meio de discussão e troca de ideias, tornando-se um agir comunicativo, que, a fim de assumir cunho democrático, necessita se fundamentar, entre outras razões, em uma ética do discurso baseada em dois movimentos: a utilização do princípio de universalização como regra de argumentação para discursos práticos e a demonstração da validade do princípio universal.

Destarte, segundo Gutmann e Thompson (2007), a característica mais relevante da democracia deliberativa é a exigência de uma justificação (*reason-giving*). Para os autores a deliberação precisa acontecer em público e o seu processo tem o intuito de produzir uma decisão provisória, já que pode ser contestada em qualquer tempo, gerando outras decisões.

Contudo, para Vale (2013), esse novo agir político está distante de ser realizado na prática. Para o autor, embora exista um consenso teórico patrono de uma ampliação da participação direta e indireta dos cidadãos no Estado, as recomendações teóricas têm sofrido resistência, em regra, pelos gestores públicos do Estado gerencial.

## 2.2 Conselhos Gestores

Os conselhos gestores, dado um maior envolvimento direto da sociedade civil na gestão das políticas públicas, representam uma resposta ou uma alternativa ao sistema representativo clássico. (GOMES, 2015).

Segundo Fuks *et al.* (2004), os conselhos gestores já constituíam, há vinte anos, uma das principais experiências de democracia participativa no Brasil, apresentando o potencial para o estabelecimento de condições mais justas e de maior eficiência para a gestão do recurso público, apresentando um contexto para maior ampliação do debate público. Estes estudos continuam atuais, pois os conselhos representam instrumentos para um avanço do processo democrático, inclusão, participação e controle social. A escassez de estudos recentes é uma marca dos trabalhos na temática dos conselhos gestores, de modo que, para realização de um trabalho teórico empírico baseado nos textos existentes, deparamo-nos com a limitação de não encontrarmos estudos mais atuais. Inclusive envolvendo o desmantelamento dos conselhos criados por decreto, uma vez que os conselhos, protegidos por lei, são intocáveis no governo federal.

Em 2018, em ato para marcar os 100 dias de governo, Bolsonaro assinou o Decreto 9.759, que reduziu de 700 para menos de 50 o número de conselhos previstos pela Política Nacional

de Participação social (PNPS) e pelo Sistema Nacional de Participação Social (SNPS). Estes programas criados pelo governo Dilma também foram extintos. Tais medidas impactaram negativamente o processo de democratização em curso (IPEA, 2018). O decreto governamental encerra o funcionamento também de comitês, comissões, grupos, juntas, equipes, mesas, fóruns, salas e quaisquer outras denominações dadas a colegiados que não tenham sido criados por lei.

Dentre os conselhos ameaçados estão órgãos fundamentais para a administração e a democracia brasileira como: o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (Conade), o Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de LGBT (CNCD/LGBT), o Conselho Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil (Conaeti), o dos Direitos do Idoso (CNDI), o de Transparência Pública e Combate à Corrupção (CTPCC), o Conselho Nacional de Segurança Pública (Conasp), o de Relações do Trabalho, o de Agroecologia e Produção Orgânica (CNAPO), a Comissão Nacional de Política Indigenista (CNPI), a da Biodiversidade (Conabio), o Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI) e o Copom (Comitê de Política Monetária, regulado pela Circular nº 3.868 de 19/12/2017 do Banco Central do Brasil).

Uma agenda de pesquisa recente se mostra necessária, abordando os fatos mais atuais. Entretanto, a bibliografia das duas últimas décadas se torna uma referência necessária, porque foi construída num momento de maior vigência democrática dos conselhos gestores. Trabalhos como Oliveira *et al.* (2018) que estudam o desempenho dos conselhos gestores da saúde e da Infância e Adolescência em 6 municípios mineiros baseiam-se também em estudos realizados nas duas últimas décadas. Trabalhos como de Gohn (2006) ainda são atuais ao constatar que os conselhos são mecanismos que permitem a expressão, representação e participação do povo e um potencial deliberativo de abertura e ampliação de um espaço público para os debates sociais.

Segundo dados do IBGE (2010), que nos permitem uma condição comparativa, o Brasil apresentava, em 2009, 43.156 conselhos municipais, que marcaram desde o ano 2000 um crescimento caracterizado pelas áreas da saúde, assistência social e Criança e Adolescência. Nesse período, encontramos uma maior disseminação de estudos afirmando “as potencialidades deste órgão como canal de participação da sociedade civil na gestão de políticas públicas” (Oliveira *et al.*, 2018, p 50). Outro contingente menor de estudos analisa na prática este mecanismo de participação, levantando deficiências no funcionamento

Os conselhos gestores de políticas públicas, em sua maioria, compõem-se de representantes da sociedade e do Estado, sendo criados por lei e regidos por regulamento interno, o qual é editado pelo respectivo conselho. Os conselhos assumem funções consultivas, deliberativas e de controle social. Cada conselho se diferencia dos demais por sua paridade, sendo as correlações de

forças e alianças estabelecidas a fim de consolidar um determinado projeto ou política pública. (PAULA, 2006, p. 164)

A criação dos Conselhos é, dentre as formas de participação e controle social, provavelmente, a mais enraizada na reivindicação dos movimentos sociais, principalmente os Conselhos Gestores das políticas de saúde, criança e adolescente e de assistência social. Além desses já citados, também é importante a participação social na conquista e na constituição de conselhos gestores de políticas de habitação, dos direitos da mulher, das pessoas portadoras de deficiência (PPD) e dos idosos, além de outras temáticas que ganham relevância nas diversas regiões (CARVALHO, 1998).

De acordo com Gohn (2006), a legislação em vigor no Brasil informa, desde 1996, que, para que sejam recebidos os recursos destinados às áreas sociais, os municípios necessitam criar seus conselhos. É justamente por esse motivo que a maioria dos conselhos municipais surgiu após esta data (1996). Nos municípios, são consideradas áreas básicas dos conselhos gestores: educação, assistência social, saúde, habitação, criança e adolescentes; tendo os conselhos, nessa esfera, caráter deliberativo.

Uma literatura que se dedica também à abordagem das deficiências de funcionamento dos conselhos gestores é Kleba, Zampiron e Comerlato (2015), em um estudo sobre os conselhos gestores de Chapecó, afirma que as deliberações do Conselho Municipal da Saúde têm significativa dependência do interesse, compromisso ou engajamento de outros órgãos ou de outras esferas do governo e que, devido à menor capacitação e acesso à informação dos representantes da sociedade, estes apresentam maior dificuldade de caráter deliberativo, no sentido habermasiano, ou seja, uma maior incapacidade de influenciar decisões. Desse modo, são os representantes do governo que acabam por conduzir as decisões do conselho. Também Martins *et al.* (2013) afirma que os representantes dos gestores imprimem um direcionamento nas reuniões e decisões devido à assimetria de informações. Rocha *et al.* (2012), Cota *et al.* (2011); Silva *et al.* (2012) e Fuks (2004) também referendam a tomada de decisões de cima para baixo por parte dos gestores e o fato de que, geralmente, os representantes sociais nunca se expressam.

Gurgel e Justen (2013), Shimizu *et al.* (2013) também encontraram deficiências com relação à assimetria de informações entre os representantes societários e os gestores dos conselhos, destacando o funcionamento excessivamente burocrático e desconhecimento do regimento interno. Rocha *et al.* (2012) destacam, também, além da assimetria de informações, a baixa representatividade da população carente.

Oliveira *et al.* (2018) destacam as deficiências que podem afetar a potencialidade dos conselhos gestores como canal de participação e dialogicidade, argumentando sobre o risco do

conselho se tornar uma mera obrigação legal para repasse de verbas e de os representantes da sociedade desconhecerem as próprias funções do conselho. Shimizu *et. al* (2013) observam, também, que o funcionamento dos conselhos é prejudicado pela baixa representatividade e organização da sociedade civil, o que levaria ao lado da assimetria de informações à necessidade de qualificação dos conselheiros.

Em pesquisa realizada com 12 conselhos em Lavras, Da Silva; Oliveira e Pereira (2013) observaram a presença de desarticulação social, déficit de informação, e uma conexão frágil entre representantes e representados.

Além disso, deve-se considerar a visão de Jürgen Habermas quanto à razão comunicativa, visando a substituição da filosofia do sujeito ou da consciência pela diferenciação entre os mundos objetivos, social e subjetivo. Assim, chega-se ao pensamento moderno, em que as interpretações variam de acordo com a realidade social e natural, fazendo com que as crenças e valores variem em relação ao mundo objetivo e social (PINTO, 1995).

Outrossim, a ação comunicativa para Habermas surge a partir da interação entre dois ou mais sujeitos, capazes de se comunicarem, que estabelecem relações interpessoais visando a compreensão de uma situação em que ocorre a interação e sobre os respectivos planos de ação, coordenados pela busca do entendimento. Tal ponto de vista faz com que a deliberação faça parte da discussão democrática, em que os diálogos ocupam uma posição central na formulação de políticas públicas e não o voto em si.

Em contrapartida, o conceito decisionístico coloca a tomada de decisão como um fim em si mesmo, sagrando-se vencedora a proposta defendida pela maioria dos representantes. Assim, precarizam-se o debate de ideias e a avaliação das razões que conduzem as questões (SOUZA; HELLER, 2019).

Diante do exposto, o presente trabalho procura elucidar a forma como a democracia deliberativa e os conselhos gestores se relacionam, através da análise de estudos já realizados sobre o tema.

### **3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

A Bibliometria, mesmo sendo uma das áreas da Biblioteconomia e Ciência da Informação, não obsta sua utilização em outras áreas do conhecimento. Na área de Administração Pública não é diferente, haja vista que estudos bibliométricos são utilizados para levantamento literário sobre a eficiência na gestão das IFES ou Universidades Federais.

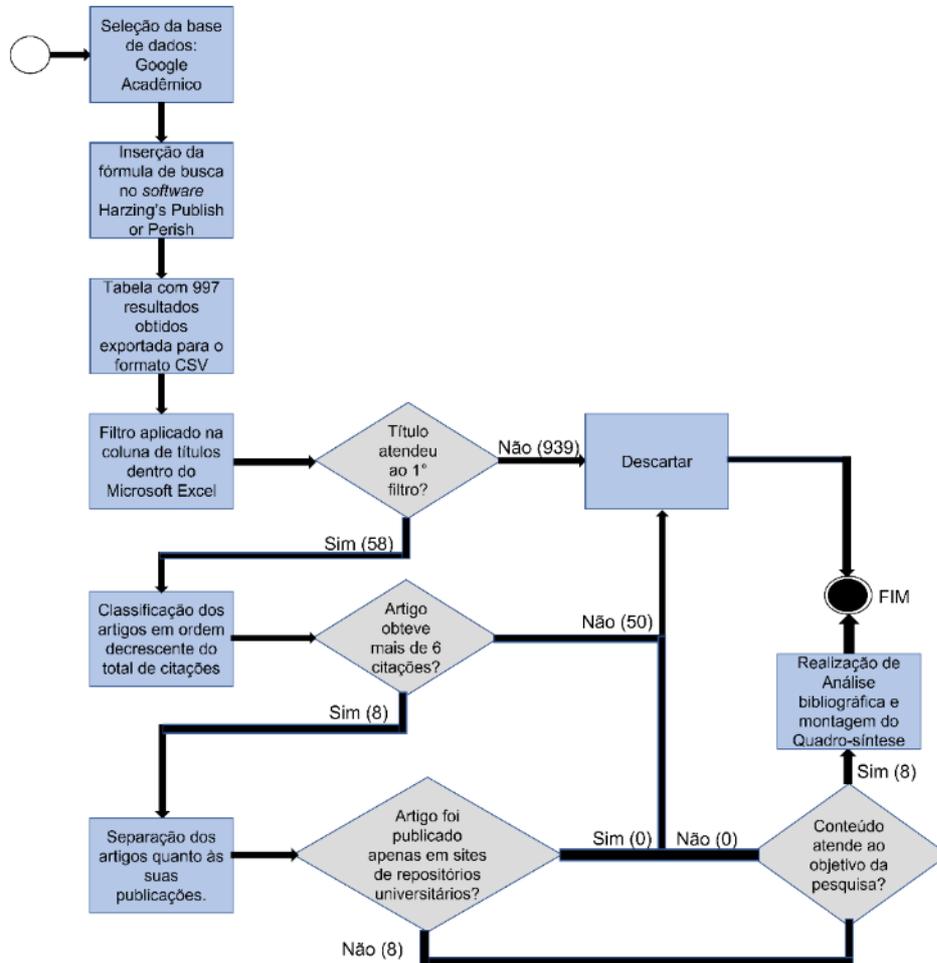
Vanti (2002) definiu algumas possibilidades de aplicação de técnicas bibliométricas, cienciométricas e informétricas, tais como: identificar as tendências e o crescimento do conhecimento em uma área; identificar as revistas do núcleo de uma disciplina; mensurar a cobertura das revistas secundárias; identificar os usuários de uma disciplina; prever as tendências de publicação; estudar a dispersão e a obsolescência da literatura científica; prever a produtividade de autores individuais, organizações e países; medir o grau e padrões de colaboração entre autores; analisar os processos de citação e cocitação; determinar o desempenho dos sistemas de recuperação da informação; avaliar os aspectos estatísticos da linguagem, das palavras e das frases; avaliar a circulação e uso de documentos em um centro de documentação; medir o crescimento de determinadas áreas e o surgimento de novos temas.

Segundo Pritchard (1969), a Bibliometria tem o objetivo de empregar uma aplicação a partir de métodos matemáticos e estatísticos a livros e outros meios de comunicação, orientando os estudos que busquem quantificar o processo, envolvendo a comunicação escrita. Logo, das cinco principais características descritas por Pritchard (1969), este trabalho buscou identificar as tendências e o crescimento do conhecimento quanto à democracia deliberativa instrumentalizada através dos conselhos gestores, além de analisar como foi disseminado tal conhecimento junto à comunidade acadêmica. Além disso, foi realizada a análise de conteúdo para categorização que, segundo Bardin (2011), fornece uma representação simplificada dos dados brutos, condensando-os.

Para o presente artigo, o procedimento metodológico sustentou-se em três fases. No primeiro momento, escolheu-se a base de dados do Google Acadêmico (GOOGLE ACADÊMICO, 2021), viabilizada em estudo realizado por Medeiros e Caregnato (2016), prosseguindo para a próxima etapa que foi a utilização de palavras-chave utilizando operadores booleanos através do *software* Harzing's Publish or Perish, inserindo a seguinte fórmula de busca: conselhos AND Democracia AND Deliberativa. Em seguida, exportaram-se os dados obtidos em CSV para XLSX, permitindo a leitura pelo *software* Microsoft Excel.

A última fase consistiu na utilização das ferramentas de filtragem do programa de planilhas eletrônicas, inserindo-se inicialmente a fórmula: conselho gestor OR deliberativa na coluna onde estavam contidos os títulos dos artigos publicados. Dos 997 resultados anteriores, obtiveram-se 58 após a primeira filtragem. Na sequência, eliminaram-se as pesquisas cujo número de citações foi inferior a seis, resultando em oito trabalhos. As etapas referentes a metodologia estão ilustradas na Figura 1.

Figura 1 – Fluxograma da metodologia



Fonte: Elaborado pelos autores.

Os oito artigos separados, com aderência ao tema proposto pelo artigo, foram utilizados para a realização da análise sistêmica e encontram-se no Quadro 1.

Quadro 1 – Relação Bibliográfica

| Artigo | Título  | Autor (es)  | Ano de publicação |
|--------|---|---|-------------------|
| 1      | Gestão social e cidadania deliberativa: uma análise da experiência dos Coredes no Rio Grande do Sul, 1990-2010.               | Sérgio Luís Allebrandt Dieter<br>Rugard Siedenberg<br>Jorge Oneide Sausen Cristiele<br>Tomm Deckert | 2011              |
| A2     | Democracia deliberativa e orçamento público: experiências de participação em Porto Alegre, Belo Horizonte, Recife e Curitiba. | Rodrigo Rossi Horochovski<br>Augusto Junior Clemente  | 2012              |

|   |   |   |      |
|---|---|---|------|
| 3 | Potencial participativo e função deliberativa: um debate sobre a ampliação da democracia por meio dos conselhos de saúde.   | José Patrício Bispo Júnior<br>Sílvia Gerschman                            | 2013 |
| 4 | A participação no Conselho Municipal de Saúde de Imperatriz-MA na perspectiva da gestão social e da cidadania deliberativa.   | Thiago Sousa Silveira<br>Airtton Cardoso Cançado<br>Lauro Santos Pinheiro | 2014 |
| 5 | O Conselho Gestor da área de proteção ambiental da ilha do Combu e a experiência da gestão compartilhada.   | Brenda Batista Cirilo<br>Oriana Trindade de Almeida                       | 2015 |
| 6 | Reflexões sobre democracia deliberativa: contribuições para os conselhos de saúde num contexto de crise política.   | Marcelo Rasga Moreira   | 2016 |
| 7 | A política nacional das relações de consumo como modelo de democracia deliberativa.   | Dennis Verbicaro  | 2018 |
| 8 | Participação democrática nas políticas de interesse social no Distrito Federal: a efetividade da participação no Conselho Gestor do Fundo Distrital de Habitação de Interesse Social no Distrito Federal. | Renata Freitas C. Caldeira<br>Sabrina Durigon Marques                     | 2019 |

Fonte: Elaborado pelos autores.

#### 4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Considerando os oito artigos separados para a devida análise de conteúdo após os procedimentos metodológicos descritos na seção anterior, construiu-se a Tabela 1 dispondo-os com o número de citações. A relevância dos artigos elencados abaixo para a comunidade científica pode ser presumida com base na quantidade de citações que sofreram.

**Tabela 1** – Representatividade das publicações

| Ano  | Nº de citações | Nº de citações/Ano |
|------|----------------|--------------------|
| 2011 | 34             | 3,09               |
| 2012 | 30             | 3                  |
| 2013 | 77             | 8,56               |

|      |    |       |
|------|----|-------|
| 2014 | 7  | 0,875 |
| 2015 | 6  | 0,86  |
| 2016 | 17 | 2,83  |
| 2018 | 6  | 1,5   |
| 2019 | 7  | 2,33  |

Fonte: Elaborado pelos autores.

A experiência gaúcha com os Conselhos Regionais de Desenvolvimento e os Conselhos Municipais de Desenvolvimento pela publicação A1 traz à tona o fortalecimento das instâncias locais e regionais na condução de políticas públicas, visto o aumento dos recursos do município em áreas da saúde, educação e promoção social. Porém, deve-se evitar a mera formalização do atendimento das exigências legais e dos mecanismos de participação popular para se obter recursos (ALLEBRANDT *et al.*, 2011).

Conforme relatado no Artigo A2, a implementação do Orçamento Participativo (OP) em quatro grandes cidades (Curitiba, Porto Alegre, Recife e Belo Horizonte) contribuiu para um maior acolhimento dos cidadãos na discussão para alocação de recursos do Orçamento Público, trazendo até questões que envolvem impactos socioambientais à matéria orçamentária. Enquanto na cidade de Curitiba houve um maior engessamento da operacionalização do OP devido à resistência do poder local e entraves burocráticos, em Recife e Porto Alegre ocorreu uma maior participação da sociedade civil. Já na capital mineira, a implementação do OP encontrou-se no meio do caminho quando comparada às realidades de Curitiba e Porto Alegre (HOROCHOVSKI; CLEMENTE, 2012).

O estudo A3 contextualiza os Conselhos Gestores quanto à ampliação da democracia através dos Conselhos de Saúde, destacando sua complexidade, desigualdades e a, ainda, dificuldade de acesso à informação conjugada com a existência de uma cultura clientelista e patrimonialista (BISPO JÚNIOR; GERSCHMAN, 2013).

O trabalho A4 também aborda a área da saúde no âmbito do município de Imperatriz, no estado do Maranhão. Contudo, embora se observe uma espécie de Gestão Social, em que ocorre uma pluralidade dos agentes envolvidos e uma abertura para participação de todos os entes envolvidos, constatou-se uma precariedade técnica que efetivamente fiscalize o Poder Executivo, além de uma incipiente abertura para a participação comunitária (SILVEIRA; CANÇADO; PINHEIRO, 2014).

A temática do artigo A5 vai ao encontro da regulamentação do Conselho Gestor em relação à lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, buscando auxiliar o órgão gestor. As

dificuldades encontradas, relatadas nos Relatórios Anuais de Gestão, foram em não dar prosseguimento ao que fora planejado, devido à morosidade em se avaliar os processos e, também, ao demasiado tempo despendido para se realizar os processos licitatórios (CIRILO; ALMEIDA, 2015).

O Artigo A6 traz à tona a democracia deliberativa encontrada nos Conselhos Municipais de Saúde, apontando a não canalização das manifestações ocorridas após a reeleição da ex-presidente Dilma Roussef para a participação dentro dos conselhos. Além disso, também ocorre a deslegitimação pelos prefeitos quanto às decisões dos Conselhos Municipais de Saúde, haja vista que muitas delas não são homologadas pelo Poder Executivo (MOREIRA, 2016).

As conferências como espaços participativos são contemplados pelo estudo A7, analisando seus objetivos específicos que vão desde o agendamento, perpassando pela análise, participação e, finalmente, a proposição de estratégias ou políticas públicas. Aponta-se que a sociedade civil ainda não incorporou o aspecto de cidadania participativa, atendo-se, ainda, a um caráter lúdico, especialmente quando se trata do mercado consumidor. Como o Ministério Público e a Defensoria Pública não conseguem atender todos os problemas enfrentados pelos prejudicados nas relações de consumo, aumenta-se ainda mais a responsabilidade da sociedade civil quanto à fiscalização das normas consumeristas (VERBICARO, 2018).

Finalmente, o estudo A8 apresenta a participação do Conselho Gestor do Fundo Distrital de Habitação frente às demandas sociais. Mesmo existindo um Sistema de Informação ao Cidadão pelo Portal da Transparência, muitas das informações constadas nas atas não são condizentes com o que realmente ocorre nas reuniões dos conselheiros, dificultando assim o controle social e enfraquecendo a representatividade (CALDEIRA; MARQUES, 2019).

Para melhor organização na análise quanto ao conteúdo dos artigos selecionados, montou-se o Quadro 2. Elencaram-se as categorias e subcategorias que indicam aspectos essenciais para a implementação dos Conselhos Gestores e os gargalos apresentados quanto a seu caráter representativo e deliberativo, a frequência com que aparecem nos artigos analisados e os trechos que exemplificam a categoria selecionada.

**Quadro 2** – Análise de Conteúdo

| Categoria | Subcategoria | Frequência | Trecho exemplificativo |
|-----------|--------------|------------|------------------------|
|-----------|--------------|------------|------------------------|

|  |                                   |                                |  |
|--|-----------------------------------|--------------------------------|--|
| Características dos Conselhos Gestores<br>(15) | Representatividade                | 6<br>A2, A3, A4,<br>A5, A7, A8 | A2 – “Em alguns aspectos todos são, porém, bastante congruentes, revelando: (i) baixo percentual do orçamento público colocado em deliberação; (ii) predominância do poder Executivo municipal, que toma a dianteira dos processos; (iii) um método assembleísta regional de reuniões públicas; (iv) representatividade e participação dos setores mais carentes das cidades e (v) responsividade da gestão pública para com a sociedade, incrementando a <i>Accountability</i> ”. (HOROCHOVSKI; CLEMENTE, 2012) |
|  | Caráter deliberativo e consultivo | 5<br>A3, A5, A6,<br>A7, A8     | A7 – “Por sua vez, os conselhos são espaços para um debate ainda mais qualificado, compostos por representantes do poder público e da sociedade civil, e podem assumir tanto a função consultiva, como a deliberativa, pressupondo certa constância no tempo, de modo a favorecer um maior nível de intervenção nas políticas públicas”. (VERBICARO, 2018)   |

|                                 |   |             |  |
|---------------------------------|---|-------------|--|
|                                 | Transparência                                   | 2<br>A4, A8 | A8 – “Em último nível é necessária a verificação da avaliação qualitativa da representação no Conselho, e a prestação de contas perpassa pela efetividade da participação, por meio da efetividade da transparência de sua atuação para fora de sua própria administração. Para tal, existe a necessidade de pluralidade na composição dos cargos e a existência de mecanismos que permitam um controle externo dos representados sob aqueles que em tese devem os representar”. (CALDEIRA; MARQUES, 2019) |
|                                 | Fortalecimento de instâncias locais e regionais | 2<br>A1, A2 | A1 – “com a eliminação gradativa do estado do bem-estar social, dando lugar ao estado neoliberal, ou em decorrência do debate em torno do (re)fortalecimento do papel do Estado na última década no Brasil e no mundo (em especial a partir da crise financeira de 2008), as instâncias locais e regionais passam a assumir papel importante na condução das políticas públicas”. (ALLEBRANDT <i>et al.</i> , 2011)  |
| Dificuldades encontradas<br>(5) | Clientelismo                                    | 2<br>A3, A7 | A3 – “O clientelismo também está presente nas relações entre representantes de governo e representantes societais. No entanto, esse fenômeno mudou e o clientelismo tradicional adaptou-se à nova dinâmica das relações entre Estado e sociedade. A tradicional figura do coronel foi substituída por políticos profissionais e o curral eleitoral deu lugar a poderosas máquinas políticas muito bem-organizadas”. (BISPO JÚNIOR; GERSCHMAN, 2013)  |

|  |                           |                 |  |
|--|---------------------------|-----------------|--|
|  | Assimetria de informações | 3<br>A3, A4, A8 | A4 – "Desta forma, o indivíduo, inicialmente na periferia, com o tempo conhece e é conhecido por todos, familiariza-se com os valores do grupo e adquire capacidade se comunicar e se fazer entender. Esse período de transição é importante, porque tanto reduz a assimetria de informação e conhecimento entre experientes e iniciantes quanto, ao fim do período, se bem conduzido, permite que a participação deixe de ser periférica e se torne efetiva, como em uma espiral rumo ao centro". (SILVEIRA; CANÇADO; PINHEIRO, 2014) |
|--|---------------------------|-----------------|--|

Fonte: Elaborado pelos autores.

Dentre as categorias apresentadas no Quadro 2, percebemos que Características dos Conselhos Gestores foi a que obteve maior frequência dentre os artigos selecionados. Ressalta-se aqui a abordagem dos autores com relação à eliminação gradativa do Estado de Bem-Estar Social, dando lugar à Nova Gestão Pública, implantada durante os anos de 1990, precarizando a prestação de serviços essenciais oferecidos pelo Estado.

Por mais que se tenha avançado quanto à representatividade e à instrumentalização do controle social na Administração Pública após a promulgação da Constituição Federal de 1988, os Conselhos Gestores, em geral, ainda estão distantes do real poder fiscalizatório sobre os atos do Poder Executivo. Frisa-se que o próprio processo de escolha dos conselheiros ainda carece de maior transparência e, também, de uma maior inclusão dos cidadãos quanto a essas eleições. Por mais que se tenha avançado, o clientelismo, a falta de diálogo entre os representantes e representados e a insuficiente transparência ainda caracterizam esses espaços de discussão. Vislumbra-se que muitas das instâncias deliberativas possuem um caráter decisionístico, afastando-se da concepção habermasiana que protagoniza o debate para o pleno entendimento das questões.

Enquanto as decisões forem tomadas simplesmente pela vontade da maioria dos representantes, evitando uma deliberação que vise o esclarecimento e a busca da melhor solução, mais afastada fica a Gestão Social do modelo ideal.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo realizado buscou, considerando o contexto do período pós-Constituição Federal de 1988, verificar as mudanças significativas com a implementação dos Conselhos Gestores, buscando uma maior inclusão social e o exercício da cidadania para a formulação e o acompanhamento de políticas públicas. Porém, as discussões convergem para uma série de obstáculos para a plenitude da ação social que vão desde a assimetria de informações entre os representantes (até mesmo dentre eles) e representados, além de precária infraestrutura e insuficiente capacidade técnica para a efetiva fiscalização desses Conselhos.

Com a seleção dos artigos, realizou-se uma análise sistêmica com o intuito de entender o perfil bibliométrico a respeito do tema. A partir dessa análise sistêmica, pôde-se notar a importância que todos os artigos dão para a transição pela qual passou a Administração pública após a promulgação da Constituição Federal de 1988, cujo arcabouço passou a contemplar a instituição de Conselhos Gestores. Ademais, mostra-se um fato relevante que todos os estudos analisados são qualitativos.

Como sugestões de pesquisas, estudos com abordagens quantitativas poderiam ser realizados visando identificar como ocorre a assimetria de informações entre os representantes do Poder Público e aqueles que compõem a sociedade civil, bem como medir e indicar em quais regiões há uma maior proporção de Conselhos Gestores que apresentam fissuras em sua representatividade.

## REFERÊNCIAS

BARDIN, L. **Análise do Conteúdo**: Edição revista e ampliada. São Paulo: Almedina Brasil, 2011.

BISPO JÚNIOR, J. P.; GERSCHMAN, S. Potencial participativo e função deliberativa: um debate sobre a ampliação da democracia por meio dos conselhos de saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 18, n. 1, p. 7-16, 2013.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Centro Gráfico, 1988.

CALDEIRA, R. F. C.; MARQUES, S. D. Participação democrática nas políticas de interesse social no Distrito Federal: a efetividade da participação no Conselho Gestor do Fundo Distrital de Habitação de Interesse Social no Distrito Federal. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico | RBDU**, Belo Horizonte: Fórum, v. 5, n. 8, p. 165–200, 2019. Disponível em: <https://journal.nuped.com.br/index.php/direitourbanistico/article/view/628>. Acesso em: 26 dez. 2021.

CANÇADO, A. C. SILVEIRA, T. S. PINHEIRO, L. S. A participação no Conselho Municipal de Saúde em Imperatriz-MA na perspectiva da Gestão Social e da Cidadania Deliberativa. **Amazônia, Organizações e Sustentabilidade**, v. 3, p. 45-60, 2014.

CARVALHO, M. C. A. A. **Participação social no Brasil hoje**. Paper. São Paulo: Instituto Pólis, 1998.

CIRILO, B. B.; DE ALMEIDA, O. T. O Conselho Gestor da Área de Proteção Ambiental da ilha do Combu e a experiência da gestão compartilhada. **Revista De Estudos Sociais**, n. 17, v. 35, p. 101-119, 2015.

COTTA, R; MARTINS, P.; BATISTA, R; CARMO P.; Sylvia, S.; MENDES, F. O controle social em cena: refletindo sobre a participação popular no contexto dos conselhos de saúde. **Physis Revista de Saúde Coletiva**, v. 21. n.3, jul./set., Universidade federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011. Disponível em:

[https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjE66WrrPf7AhWUHrkGHdBJBxoQFnoECA8QAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.scielo.br%2Fj%2Fphysis%2Fa%2FN9PNVvkw45sGdFT3YY9p5Yc%2Fabstract%2F%3Flang%3Dpt&usg=AOvVaw2hLcxe9yuByu-IDbCdZd\\_m](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjE66WrrPf7AhWUHrkGHdBJBxoQFnoECA8QAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.scielo.br%2Fj%2Fphysis%2Fa%2FN9PNVvkw45sGdFT3YY9p5Yc%2Fabstract%2F%3Flang%3Dpt&usg=AOvVaw2hLcxe9yuByu-IDbCdZd_m). Acesso em: 26 dez. 2021.

DA SILVA E OLIVEIRA, V; PEREIRA, J. Sociedade, Estado e Administração Pública: análise da configuração institucional dos conselhos gestores do município de Lavras(MG). **Cadernos de Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v.19, n. 64, 2014.

DIETER, S. L. A.; SIEDENBERG, R.; SAUSEN, J. O.; DECKERT, C. T. Gestão social e cidadania deliberativa: uma análise da experiência dos Coredes no Rio Grande do Sul, 1990- 2010. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 9, n. 3, art. 11, p. 914-945, 2011.

FUKS, M; PERISSINOTO, R.; SOUZA, N. **Democracia e participação**: os conselhos gestores no Paraná. Curitiba: Editora UFPR, 2004.

GOOGLE ACADÊMICO. Disponível em: <http://scholar.google.com.br/>. Acesso em: 23 dez. 2021.

GOHN, M. G. Conselhos gestores e gestão pública. **Revista Ciências Sociais Unisinos**, São Leopoldo, v. 42, n. 1, p. 5-11, jan. /abr. 2006.

GOMES, E. G. M. Conselhos gestores de políticas públicas: aspectos teóricos sobre o potencial de controle social democrático e eficiente. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 13, n. 4, p. 894-909, 2015.

GURGEL, C.; JUSTEN, A. Controle social e políticas públicas: a experiência dos conselhos gestores. **Revista de Administração Pública-RAP**, v. 47, n. 2, 2013.

GUTMANN, A; THOMPSON, D. "O que significa democracia deliberativa". **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais**, v. 1, n.1, 2007, p. 17-78.

HABERMAS, J. **Consciência Moral e Agir Comunicativo**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.

HABERMAS, J. **Teoria do agir comunicativo**: racionalidade da ação e racionalização social. São Paulo: Martins Fontes, 2012

HABERMAS, J. **Teoria do agir comunicativo**: sobre a crítica da razão funcionalista. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

HABERMAS, J. **Direito e democracia**: entre a facticidade e a validade. Rio de Janeiro: tempo Brasileiro, 1993.

HABERMAS, J. **Direito e democracia**: entre a facticidade e a validade. Rio de Janeiro: tempo Brasileiro, 1993.

EXTINÇÃO dos conselhos afeta participação social nas políticas públicas. IPEA, 2018. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/participacao/destaques/163-noticias-destaques-pequeno/1816-extincao-conselhos-politicas-publicas>. Acesso em: 22 nov. 2020.

KLEBA, M.; ZAMPIROM, K.; COMERLATTO, D. Processo decisório e impacto na gestão de políticas públicas: contribuições ao processo decisório em conselhos de políticas públicas. **Sociedade e Saúde**. São Paulo, v. 24, n.2, 2015.

MEDEIROS, T. S. D.; CAREGNATO, S. E. Google Acadêmico: uma opção viável para o cálculo do índice H? *In*: ENCONTRO BRASILEIRO DE BIBLIOMETRIA E CIENTOMETRIA, 5. ed., 2016, São Paulo. **Anais**. São Paulo: USP, 2016.

MOREIRA, M. R. Reflexões sobre democracia deliberativa: contribuições para os conselhos de saúde num contexto de crise política. **Saúde em Debate**, v. 40, n. esp, p. 25-38, 2016

OLIVEIRA, A.; MARTINS, S.; MELO, E; MAIA, L; PINTO, T. Participação e funcionamento dos Conselhos Gestores de políticas públicas. **Sociedade, contabilidade e Gestão**, Rio de Janeiro, v. 13, n.2, maio/ago., 2018.

OLIVEIRA, V. C. da S. e; PEREIRA, J. R.; OLIVEIRA, V. A. R. de. Os conselhos gestores municipais como instrumentos da democracia deliberativa no Brasil. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 3, p. 422-437, set. 2010.

PAULA, A. P. P. **Por uma nova gestão pública**: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 2005. 204 p.

PINTO, J. M. de R. A teoria da ação comunicativa de Jürgen Habermas: conceitos básicos e possibilidades de aplicação à administração escolar. **Paidéia (Ribeirão Preto)**, 1995. n. 8–9, p. 77–96.

PRITCHARD, A. Statistical bibliography or bibliometrics? **Journal of Documentation**, v. 25, n. 4, p. 348-349, 1969.

ROCHA, N.; DORIA, N.; BOIA, j.; BOGUS, C. Organização e dinâmica do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de São Paulo: implicações para a sua atuação na construção da política municipal de segurança alimentar e nutricional, **Revista Nutrição**, Campinas n.25, v.1, jan./fev., 2012.

ROSSI HOROCHOVSKI, R.; CLEMENTE, A. J. Democracia Deliberativa e Orçamento Público: Experiências de Participação em Porto Alegre, Belo Horizonte, Recife e Curitiba. **Revista de Sociologia e Política**, Universidade Federal do Paraná, v. 20, n. 43, out. p. 127- 157, 2012.

SHIMIZU, H.; PEREIRA, M; COSTA CARDOSO, A.; DIAS BERMUDEZ, X. Representações sociais dos conselheiros municipais acerca do controle social em saúde no SUS. **Ciência & Saúde Coletiva**, v.18, n. 8, Rio de Janeiro, 2013.

SILVA, L.; SILVA, M.; LIMA, L.; LIMA, L.; FERNANDES, M.; OLIVEIRA, N.; TORRES, R. Análise da Organização e funcionamento dos conselhos de saúde e gestão participativa em Fortaleza, CE. **Saúde Soc.** São Paulo, v.12, supl. 1, 2012.

SOUZA, C. M. N.; HELLER, L. Efetividade deliberativa em conselhos municipais de saneamento e de saúde: um estudo em Belo Horizonte-MG e em Belém-PA. **Ciência & Saúde Coletiva**, 28 out. 2019. v. 24, n. 11, p. 4325–4334. Disponível em: <http://www.scielo.br/j/csc/a/Bx6JWfzqz34ZnyY4NgCc7pv/?lang=pt>. Acesso em: 7 fev. 2022.

TEIXEIRA, E. C. Efetividade e eficácia dos conselhos. In: CARVALHO, M. C. A.; TEIXEIRA, A. C. C. (orgs.). **Conselhos gestores de políticas públicas**. São Paulo: Instituto Pólis, 2000. p. 92-96.

VALE, M. M. Os conselhos gestores de políticas públicas e a democracia deliberativa: limites e desafios para a consolidação deste instituto deliberativo. **Revista do TCE MG** – Janeiro/Fevereiro/Março. v. 31. n. 1, 2003. p. 43-54.

VANTI, N. A. P. Da bibliometria à webometria: uma exploração conceitual dos mecanismos utilizados para medir o registro da informação e a difusão do conhecimento. **Ciência da Informação**, Brasília, v. 31, n. 2, p. 152-162, maio/ago. 2002.

VERBICARO, D. A política nacional das relações de consumo como modelo de democracia deliberativa. **Revista Jurídica da Presidência** [recurso eletrônico]. Brasília, v. 19, n. 119, out. 2017/jan. 2018. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/retrieve/121033/Dennis%20Verbicaro%20.pdf>. Acesso em: 24 dez. 2021.