

## **CATEGORIAS DE GESTÃO SOCIAL NA PARTICIPAÇÃO EM ÓRGÃOS COLEGIADOS: UMA REVISÃO DA LITERATURA BRASILEIRA**

**Samara Souza Maciel, Washington José de Sousa, Francisco Raniere Moreira da Silva**

### **Resumo**

O objetivo da presente revisão sistemática é atribuir, à luz de categorias teóricas de Gestão Social, qualidades à participação social no Brasil tomando como base de análise artigos científicos catalogados no Scielo Citation Index. As buscas foram realizadas a partir do protocolo PRISMA, por meio dos descritores “colegiado” e “fórum” no indexador Scielo Citation Index. Foram analisados 14 artigos por meio do Iramuteq e Bibliometrix, que apresentam experiências de colegiados de caráter deliberativo, com atuação em colegiados territoriais, conselhos de saúde, de assistência social, de desenvolvimento regional, de educação e de desenvolvimento social, além de orçamento participativo. O *corpus* analisado no Iramuteq gerou cinco dimensões que se ajustam a categorias teóricas de Gestão Social, nos termos de Cançado, Pereira e Tenório (2015), amparadas na esfera pública (Desenho Institucional, Contribuições do colegiado e Funcionalidade esfera) por meio do Interesse Bem Compreendido (Papel do Membro) e visando a Emancipação (Representatividade no colegiado).

### **Palavras-chave**

órgãos colegiados; política públicas; participação; gestão social; revisão sistemática.

**Abstract**

The objective of this systematic review is to assign, in light of theoretical categories of Social Management, qualities to social participation in Brazil based on the analysis of scientific articles indexed in the SciELO Citation Index. The search was conducted following the PRISMA protocol, using the descriptors “colegiado” (collegiate body) and “fórum” (forum) in the SciELO Citation Index. Fourteen articles were analyzed using Iramuteq and Bibliometrix. These articles present experiences involving deliberative collegiate bodies operating in territorial councils, health councils, social assistance councils, regional development councils, education councils, social development councils, and participatory budgeting initiatives. The corpus analyzed in Iramuteq resulted in five dimensions that align with the theoretical categories of Social Management, as proposed by Cançado, Pereira, and Tenório (2015). These categories are grounded in the public sphere (Institutional Design, Contributions of the Collegiate Body, and Functionality of the Sphere), supported by the concept of Enlightened Self-Interest (Role of the Member), and aimed at Emancipation (Representativeness within the Collegiate Body).

**Keywords**

collegiate bodies; public policy; participation; social management; systematic review.

**INTRODUÇÃO**

A década de 1980 marcou, no Brasil, forte movimento de redemocratização que rompeu com o regime militar iniciado em 1964. Os modos de organização da sociedade civil tiveram papel crucial em um processo que culminou com a Constituição Federal de 1988 (CF/88). A compilação da produção acadêmica brasileira a respeito da participação caminha por uma linha temporal que divide movimentos e ações coletivas em três períodos: anos 1970 e 1980; anos 1990 e primeira década deste século XXI; anos mais recentes, tendo como marco a eleição de candidatos de partidos de esquerda. Foi intensa a participação de movimentos sociais e do sindicalismo rural e urbano naquele período.

A partir das conquistas da CF/88, adveio a instalação de conselhos com propósitos reivindicatórios (Mutzenberg, 2011) e de controle social, com duplo caráter, consultivo e deliberativo. Na primeira década dos anos 2000, outros espaços ampliaram a participação da sociedade, a exemplo daquele trazido pelo Decreto No 11.503 de 25 de fevereiro de 2008 que instituiu o Programa Territórios da Cidadania. As “Jornadas de junho de 2013” são apontadas como marco de outro momento, com pesquisadores lançando olhar sobre as manifestações que marcaram aquele período, evidenciando sua importância no processo de participação popular (Mario; Trindade; Tavares, 2018).

Colegiados, conselhos, fóruns e câmaras setoriais, derivados da CF/88, foram se constituindo e consolidando sistemáticas participativas na gestão das políticas públicas. A participação tem se mostrado, todavia, desigual no ritmo e nos efeitos sobre as diferentes áreas da vida social e política. (Dagnino, 2002). Nesse sentido, o cenário da participação para o exercício da cidadania no Brasil transcende a necessidade de dar voz ao povo, representando, antes, uma luta pelo direito a ter direitos. (Dagnino, 2004). Os órgãos colegiados costumam assumir papéis distintos, com caráter de meras estruturas governamentais adicionais, ou, como espaços públicos de participação e pactuação de interesses entre governos, atores coletivos e sujeitos políticos autônomos.

Considerando a natureza pública e o formato como se estruturam tão logo atuam os órgãos colegiados, constituindo espaços de debate e pactuações entre governos e sociedade civil, o objetivo deste artigo é atribuir, à luz de categorias teóricas de Gestão Social, qualidades à participação social no Brasil tomando como base de análise artigos científicos catalogados no Scielo Citation Index. Assume a premissa de que, uma vez instituindo, os colegiados, espaços públicos de confluência e pactuação de interesses entre gestão pública e sociedade civil, a sistematização de resultados de pesquisas realizadas no Brasil alinha dimensões de participação a categorias teóricas do domínio da Gestão Social, validando-as.

Trata-se, aqui, de exercício destinado a atribuir qualidades, nomeando atributos que validam categorias de Gestão Social, não a partir de dados empíricos, mas, sim, pela via da reunião de resultados de pesquisas já realizadas e publicadas. Com esse viés, o artigo segue por outras quatro sessões. A seguir, estão delineados, na seção dois, os procedimentos metodológicos, que evidencia o protocolo desta revisão; a caracterização dos textos selecionados, onde apresenta-se o quadro geral da produção científica e os resultados discutidos nesses artigos; as categorias analíticas de participação social, onde se discute os resultados a partir do quadro empírico evidenciado pelos estudos incluídos na revisão; e por fim as Considerações finais.

## **PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

Este estudo de revisão sistemática parte da seguinte questão: como dimensões da pesquisa nacional em colegiados de controle social emergem da publicação científica validando categorias teóricas de Gestão Social? Como revisão sistemática, direciona-se a “identificar, selecionar e avaliar criticamente pesquisas relevantes, e coletar e analisar dados desses estudos que são incluídos na revisão” (Moher; Liberati; Tetzlaff, 2015, p. 335). A pesquisa seguiu recomendações do Protocolo Prisma. As buscas foram realizadas nos dias 24 e 27 de setembro de 2019, e, posteriormente, refeitas no dia 16 de dezembro do mesmo ano.

Os descritores “colegiado” e “fórum” foram escolhidos para a coleta dos dados. O vocábulo “colegiado<sup>2</sup>” foi inserido na qualidade de órgão formal que adota gestão horizontalizada, com poder equitativo entre os membros, e funciona como arena política decisória vinculada às políticas públicas. O descritor “fórum<sup>3</sup>” foi inserido como espaço de discussão sobre determinado tema, com caráter informal e amplo acesso aos interessados. O banco de

dados escolhido foi a plataforma Scielo Citation Index (indexado à Web of Science). A escolha, em detrimento da Scielo.org., foi necessária pelo fato de que a plataforma Scielo Citation Index confere maior rigor na coleta de informações, possibilitando relatórios e métricas necessárias à compilação de publicações sob a forma revisão sistemática e de estudos bibliométricos.

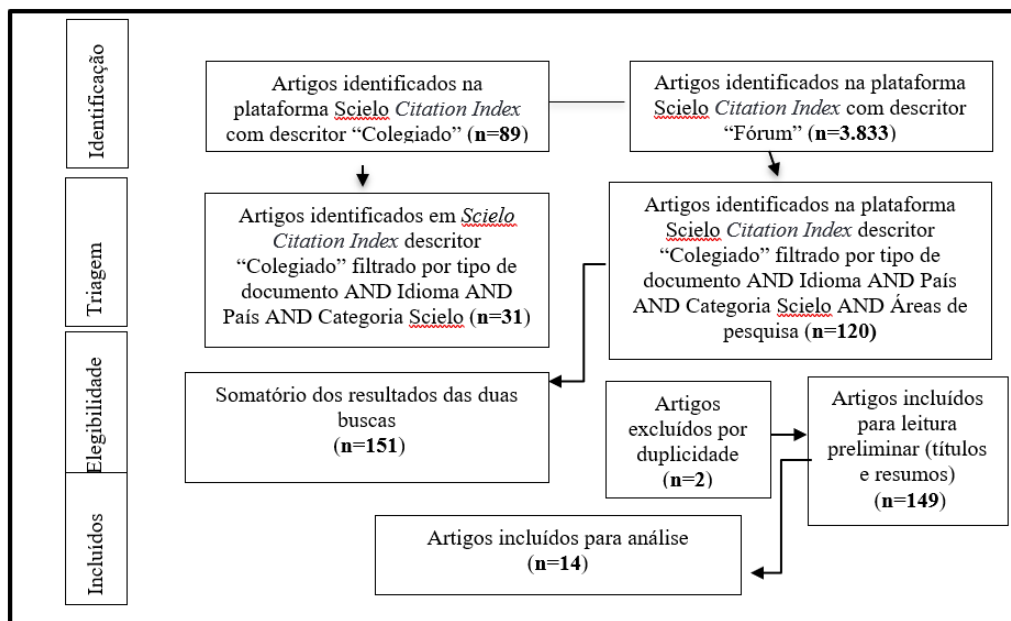
A primeira busca foi realizada com o vocábulo “colegiado” no filtro “tópico”. O resultado retornou 89 registros, posteriormente filtrados pelos critérios de tipos de documento=(research article) AND países/regiões=(Brazil or Brasil) AND categorias da scielo=(public environmental occupational health OR education educational research OR public administration OR health care sciences services OR health policy services OR management). Nessa fase, permaneceram 31 artigos.

A segunda busca, com o descritor “fórum”, gerou 3.833 resultados. Na sequência, tal resultado foi submetido aos seguintes filtros: países/regiões=(Brazil OR Brasil) AND idiomas=(portuguese) AND tipos de documento=(research article) AND áreas de pesquisa=(government law OR health care sciences services OR public administration OR education educational research) AND categorias da scielo=(education educational research OR health policy services OR political science OR health care sciences services OR law OR public environmental occupational health OR management OR public administration) AND categorias da scielo=(public administration OR political science OR health policy services OR health care sciences services OR public environmental occupational health OR law). Permaneceram 120 artigos.

A opção ‘Brasil’ deu-se pelo fato de que a revisão procedida esteve direcionada para categorizar somente experiências nacionais. O idioma ‘Português’ foi acionado em virtude do uso do software livre IRAMUTEQ para processamento das informações, o que requer uniformidade na língua. Foram excluídos dois artigos por repetição. A partir daí, os resultados foram analisados pela leitura de títulos e resumos visando à identificação da pertinência do conteúdo ao propósito da pesquisa, qual seja, a conexão órgãos colegiados, abordados nos artigos, com conteúdo de política pública e gestão social.

A aplicação do critério de qualidade, conforme sugere o protocolo PRISMA, mostrou-se necessária à definição do número final de artigos, pois, em virtude da escolha do software livre IRAMUTEQ para processamento dos dados, sob a forma de corpus único, os resumos teriam que firmar uniformidade quanto aos tópicos contidos. Apenas os textos contendo resumo<sup>7</sup> de acordo com o item 3.1 da NBR 6028 (Associação Brasileira de Normas Técnicas, 2003), foram considerados. Desse modo, restaram 14 documentos. O Quadro 1 sintetiza a sequência do Protocolo com o devido resultado obtido em cada etapa.

Quadro 1 – Sequência das fases e resultados do Protocolo



Fonte: Elaboração autoral.

O IRAMUTEQ foi empregado para auxiliar na precisão da análise considerando a qualidade do *software* de, a partir de métricas estatísticas, evidenciar os termos importantes de um corpus, construído pelo pesquisador a partir do conjunto de dados coletados – que pode ser composto por transcrições de entrevista, documentos oficiais, matérias midiáticas, e, outros, a exemplo de resumos de textos científicos como no caso em pauta.

O IRAMUTEQ possibilita vários tipos de análises, entre as quais, a análise lexográfica clássica, a partir do cálculo de frequência das palavras, identificando as raízes destas, suas formas ativas e suplementares. O processamento resultou informações que possibilitaram as fases posteriores de Análise Fatorial de Correspondência (AFC), que analisa o texto em função das variáveis de caracterização, e de Classificação Hierárquica Descendente (CHD), que explora os seguimentos de textos em função dos seus respectivos vocábulos com testes X<sup>2</sup>. A CHD visa à obtenção de classes a partir de segmentos de textos com vocabulário semelhante e distintos entre conjuntos. A ilustração acontece por meio de um dendograma. Para uma análise de texto pelo recurso da CHD, é necessário que o corpus textual seja “monotemático, pois a análise de textos sobre vários itens previamente estruturados ou diversos temas resulta na reprodução da estruturação prévia dos mesmos.” (Camargo; Justo, 2013, p. 5).

O *software* Bibliometrix mostrou-se útil ao interesse de definição de métricas posto que, por meio das informações processadas, o software define métricas, entre outras, como frequência de palavras-chave, cruzando autoria, ano de publicação, número de publicações por autor, anos de publicação dos documentos, redes de colaboração entre os autores e instituições de vínculo e outras do gênero. Além disso, fornece dados como

g-index e h-index que levam em consideração, respectivamente, quantos artigos o autor ou revista publicou, e, quantas vezes cada artigo foi citado, priorizando relações lineares ao longo do tempo.

## **BREVE CARACTERIZAÇÃO DOS TEXTOS SELECIONADOS**

Esta sessão apresenta as dimensões de participação social no Brasil geradas, pelo IRAMUTEQ, a partir do processamento de resumos de artigos publicados com lócus em órgãos colegiados. Antes, porém, é oportuno informar as métricas geradas pelo Bibliometrix em termos de citações, autoria, vínculo institucional dos autores, periódicos da publicação e palavras mais relevantes, além de impactos e relevância dos artigos contemplados na análise.

Os 14 artigos contam com 31 autores no conjunto e foram publicados em oito distintos periódicos. Possuem 41 palavras-chave, média de três citações por documento e são de abordagem qualitativa, publicados entre 2009 e 2016. Os autores com maior impacto são Mariana Eugênio Almeida, Carolina Andion, Tiago Pinto Barbosa e Flávia Duque Brasil, com h-index e g-index igual a 1 para todos, enquanto os artigos mais citados são Vianna e Lima (2013), Saliba et al (2009) e Gurgel e Justen (2013). O Bibliometrix define o impacto dos autores a partir do h-index, que analisa a produtividade científica baseada nos artigos mais citados, e, a relevância, pelo g-index que reúne métricas baseadas nos registros de publicação

Os periódicos com mais publicações são a Revista de Administração Pública (RAP) e a Revista de Sociologia e Política, com 5 e 3 registros respectivamente. As palavras-chave com maior ocorrência são democracia, gestão social, desenvolvimento territorial, com três ocorrências cada.

As publicações se apresentam sob a forma de estudo de caso e pesquisa documental, mediante emprego de entrevista, questionário e observação. Quanto à esfera de decisão, os colegiados estão categorizados em municipal, regional/territorial, estadual e nacional. Todos os colegiados têm natureza deliberativa.

Metade do conjunto aborda resultados de pesquisa em conselhos municipais. A esfera municipal concentra maior número de publicações, seguida pela territorial com cinco. Há duas publicações contemplando conselhos da esfera nacional – Conselho das Cidades e Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – e uma estadual – Conselho Estadual de Saúde do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro é a unidade da Federação com maior número de registros (cinco) seguida pelo Rio Grande do Sul (três). Sete estados aparecem com um registro cada: São Paulo e Minas Gerais (Sudeste), Paraná e Santa Catarina (Sul) e Ceará, Pernambuco e Bahia (Nordeste). Não há registro no Norte. Conselho territorial tem 5 registros e conselho de saúde tem quatro, seguidos por orçamento público com três registros. Há um registro a conselho municipal de assistência social e municipal de educação e a conselho regional, aqui classificado como territorial com o intuito de evitar eventual ambiguidade com as regiões do País. O Quadro 2 traz uma síntese dos artigos segundo os critérios de autor e ano de publicação, em ordem cronológica.

## Quadro 2: Síntese dos artigos

Id	Autor	UF	Título	Colegiado/esfera	Palavras-chave
1	SALIBA et.al (2009)	SP	Conselhos de saúde: conhecimento sobre as ações de saúde.	Conselho Municipal de Saúde; municipal	Participação social; Conselho Municipal de Saúde; Políticas de saúde.
2	PEREIRA; OLIVEIRA. (2011)	RS	Constituição e funcionamento do Conselho Municipal de Educação frente ao processo de democratização da gestão: um estudo dos municípios de Santa Maria e Santa Rosa/RS.	Conselho Municipal de Educação; municipal	Conselhos Municipais de Educação; Democratização. Autonomia; Representação social.
3	ZANI; TENÓRIO (2011)	RJ	Gestão social do desenvolvimento: a exclusão dos representantes dos empresários? O caso do Programa Territórios da Cidadania Norte-RJ	Colegiado Territorial do Programa Territórios da Cidadania Norte-RJ; territorial	Desenvolvimento territorial; gestão social; pluralismo; empresariado.
4	DUARTE; MACHADO. (2012)	CE	O exercício do controle social no âmbito do Conselho Municipal de Saúde de Canindé, CE	Conselho Municipal de Saúde de Canindé; municipal	Controle social; participação popular; gestão participativa.
5	HOROCHOVSKI, ROSSI; CLEMENTE (2012)	PR PE RS MG	Democracia deliberativa e orçamento público: experiências de participação em Porto Alegre, Belo Horizonte, Recife e Curitiba	Orçamento Participativo e Audiência Pública Orçamentária; municipal	Democracia; deliberação; orçamento participativo; audiência pública.
6	FREITAS; FREITAS; DIAS (2012)	RJ	O colegiado de desenvolvimento territorial e a gestão social de políticas públicas: o caso do Território Serra do Brigadeiro, Minas Gerais	Colegiado Territorial do Território Serra do Brigadeiro (TSB); territorial	Políticas públicas; desenvolvimento rural; gestão social.
7	BRASIL et.al. (2013)	BRA	Participação, desenho institucional e alcances democráticos: uma análise do Conselho das Cidades (ConCidades).	Conselho das Cidades; nacional	Democracia; participação social; desenho institucional participativo; ConCidades; política urbana.

Id	Autor	UF	Título	Colegiado/esfera	Palavras-chave
8	GURGEL; JUSTIN (2013)	RJ	Controle social e políticas públicas: a experiência dos Conselhos Gestores	Conselho Municipal de Saúde de Niterói; Conselho Municipal de Assistência Social do Rio de Janeiro e Conselho Estadual de Saúde do Rio de Janeiro; estadual e municipal	Democracia; controle social; conselhos gestores.
9	VIANNA; LIMA. (2013)	RJ	Colegiados de Gestão Regional no estado do Rio de Janeiro: atores, estratégias e negociação intergovernamental.	Colegiados de Gestão Regional (CGRs); territorial	Regionalização; relações intergovernamentais; colegiado de gestão regional.
10	NOVAES; SANTOS (2014)	BA	O Orçamento Participativo e a democratização da gestão pública municipal - a experiência de Vitória da Conquista (BA).	Orçamento Participativo; municipal	Orçamento participativo; democracia participativa; gestão municipal.
11	ZANI; TENÓRIO (2014)	RJ	Gestão social do desenvolvimento: o desafio da articulação de atores sociais no Programa Territórios da Cidadania Norte-RJ.	Colegiado Territorial do Programa Territórios da Cidadania Norte-RJ; territorial	Desenvolvimento territorial; gestão social; pluralismo; Programa Territórios da Cidadania.
12	RIBEIRO; ANDION; BURIGO. (2015)	SC	Ação coletiva e coprodução para o desenvolvimento rural: um estudo de caso do Colegiado de Desenvolvimento Territorial da Serra Catarinense	Colegiado de Desenvolvimento Territorial (Codeter); territorial	Desenvolvimento rural; ação coletiva; coprodução do bem público.
13	SANTOS; GUGLIANO (2015)	BRA	Efetividade das políticas participativas no governo brasileiro: o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social	Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social; nacional	Participação; sociedade civil; Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social; políticas públicas; efetividade.
14	PORTO DE OLIVEIRA (2016)	RS	Mecanismos da difusão global do Orçamento Participativo: indução internacional, construção social e circulação de indivíduos.	Orçamento Participativo; teórico municipal	Difusão de políticas públicas; orçamento participativo; organizações internacionais; Fórum Social Mundial; Banco Mundial.

O texto 1 reporta a participação de conselheiros no processo decisório e ações relacionadas à gestão em saúde e ao conhecimento dos conselheiros em temas pertinentes ao conselho, após a realização de curso de capacitação. Traz o perfil dos conselheiros de cinco municípios de pequeno porte da região Noroeste do estado de São Paulo: Bilac, Clementina, Gabriel Monteiro, Piacatu e Santópolis do Aguapeí (Saliba et al., 2009).

Os autores constataram que 71,5% dos informantes não possui ensino superior completo e 54,8% nunca participou de discussão sobre orçamento. Daqueles que participaram das discussões, 70% não sente dificuldade em analisar documentos, relatórios e orçamentos. Os conselhos estavam compostos por membros com pouco conhecimento sobre suas funções e parte significativa relatou ter dificuldade na compreensão de documentos. Antes da capacitação os conselheiros demonstraram deficiências a respeito do conhecimento das suas funções, o que avançou após a capacitação. Outra fragilidade identificada foi quanto à forma de ingresso nos conselhos, que tende a ser por indicação e não por eleição. (Saliba et al., 2009).

O texto 2 (Pereira; Oliveira, 2011) propõe-se a “discutir aspectos referentes à constituição e funcionamento do Conselho Municipal de Educação (CME) dos municípios gaúchos de Santa Maria (SM) e Santa Rosa (SR). Os autores apresentam um quadro de resultados indicando que, em Santa Maria, a Lei nº 4.123 de 22 de dezembro de 1997 (Santa Maria, 1997b, Art. 3º) criou o Sistema Municipal de Ensino (SME), com função de “planejar, organizar e implementar políticas educacionais públicas”. Em Santa Rosa, o SME foi criado por meio da Lei Municipal nº 3.211 e 14 de julho de 1999 (Santa Rosa, 1999a). O Art. 28 da referida Lei nº 4.123 reforma o SME/SR e compromete a autonomia, pois, exclui a Secretaria Municipal de Educação e Juventude (SMEJ) do seu modelo de gestão.

Os textos 3 e 11 são de autoria de Felipe Zani e Fernando Tenório. O primeiro foi publicado em 2011 e, o segundo, em 2014. No texto 3, publicado em 2011, intitulado “Gestão social do desenvolvimento: a exclusão dos representantes dos empresários? O caso do Programa Territórios da Cidadania Norte-RJ”, o objetivo foi “analisar as possibilidades de inclusão das entidades representantes dos interesses dos empresários tendo em vista o pluralismo no âmbito do Programa Territórios da Cidadania na região Norte do Estado do Rio de Janeiro” (Zani; Tenório, 2011, p. 781). Os principais resultados são sintetizados na sequência.

Não havia previsão para participação de representantes dos empresários no Colegiado. Os entrevistados expressaram rejeição à inclusão representantes dos empresários no colegiado. Por sua vez, a maioria dos empresários entrevistados desconheciam a existência do Programa Territórios da Cidadania. A rejeição dos membros do Colegiado é somada ao fato de que o Plano de Desenvolvimento Sustentável do Território não prevê concretamente a participação de representantes do setor empresarial. Os autores consideram que a ausência dos empresários é opção do colegiado, ainda que sua inclusão não seja explicitamente mencionada nos documentos normativos (Zani; Tenório, 2011). O Colegiado estava desarticulado em termos de realização de reuniões no período da coleta dos dados.

Um comportamento geralmente observado em outros colegiados territoriais se repete neste espaço: há incontestável valorização das representações vinculadas à agricultura familiar.

Mesmo que as associações comerciais de diferentes municípios possuam representação em uma série de espaços de participação social, como Conselhos de Saúde, de Meio ambiente etc., isso não é uma realidade do Colegiado Territorial Norte-RJ.

Os empresários mostram-se abertos a participar, desde que sejam convidados, considerando que já participam de outros espaços colegiados. Vale salientar que, nas instâncias em que representantes dos empresários estão presentes, não houve relato de tensões nos processos de discussão (Zani; Tenório, 2011).

Tendo como objetivo analisar o exercício do controle social no âmbito do Conselho Municipal de Saúde (CMS) do Município de Canindé, CE, o texto 4 de Duarte e Machado (2012) apresenta como principais resultados a existência de considerável grau de desconexão entre a atuação dos conselheiros e as instituições por eles representadas. Porém, demonstram nível satisfatório de entendimento dos assuntos discutidos nas reuniões, contribuindo decisivamente para o exercício da participação. Constatou-se, também, baixa oferta de capacitação no que se refere ao controle social, gerando uma espécie de “efeito colateral” do dispositivo legal de rotatividade mínima dos conselheiros (Duarte; Machado, 2012).

Dentre os conselheiros, o segmento mais ativo é o dos trabalhadores, ao passo que o contrário acontece com o segmento dos usuários. Os conselheiros, todavia, julgam não existir fatores prejudiciais à participação no CMS. Informam, ainda, não haver corporativismo dentro do CMS. Foi possível verificar elevado grau de harmonia nas discussões coletivas e que o Conselho mantém articulação e parceria com outros colegiados e instituições. Ainda assim, mais da metade dos conselheiros julgaram que o Conselho é desconhecido pela população. (Duarte; Machado, 2012).

A maioria dos entrevistados considera que o colegiado cumpre seu papel central e geral de atuar na formulação das estratégias e no controle das ações da política de saúde. Além disso, o Conselho apresenta virtudes no que diz respeito ao efetivo exercício do controle social. Por outro lado, o segmento que mais enxerga fragilidades no Conselho é o dos trabalhadores, com interpretação contrária do segmento dos usuários. O colegiado parece, efetivamente, deliberar e discutir a política municipal de saúde, não se tratando apenas de espaço temporalmente constituído (Duarte; Machado, 2012).

O texto 5 escrito por Horochovski e Clemente (2012) trata do Orçamento Participativo (OP's) de Belo Horizonte (BH), Recife e Porto Alegre e das Audiências Públicas (AP's) de Curitiba. O objetivo foi “analisar em que medida as instituições investigadas têm maior ou menor proximidade com os pressupostos normativos da teoria da democracia deliberativa [...]” (Horochovski; Clemente, 2012, p.127). Os autores apresentam variáveis que apuram a democracia deliberativa exercida nos contextos selecionados. Aqui, optamos por apresentar as variáveis que estão relacionadas ao nosso objeto de pesquisa, conforme estão expostas a seguir.

Na variável “arcabouço institucional e funcionamento”, medida pela “formulação das regras pelos cidadãos” – nos OP's, - tal formulação está presente, com maior intensidade em Belo Horizonte, e, com menor intensidade, em Porto Alegre e Recife. No caso de Curitiba, as

decisões se concentram no poder executivo e os cidadãos têm presença nula nos processos. A variável “condições de participação” – avaliada pela presença de “esferas amplas de participação” – é relativamente forte, se forem considerados os mecanismos e representantes da sociedade que atuam nos OP’s. Por outro lado, em Curitiba, a participação é aberta para todo e qualquer cidadão, ainda que sob caráter consultivo.

A variável “discussão” – medida pela presença de “espaços e fluxos de debates e negociações” – comporta-se de modo diferente em cada arranjo. Em BH e Recife, é forte, contando com estruturas formais abertas à participação e com estruturas informais de discussão. Em Porto Alegre, a presença é fraca, com poucos espaços de debates e negociações. Em Curitiba, os espaços existem, porém, tutelados pelo poder público, tornando-os distantes do conceito de democracia deliberativa.

Na variável “deliberação”, mediante a “delegação efetiva de poder”, a presença é fraca nos três OP’s, a despeito do baixo percentual dos valores orçamentários sobre os quais deliberam, enquanto em Curitiba não há deliberação, apenas processo consultivo. A variável “conformação dos grupos políticos”, medida pela “implantação do desenho participativo”, evidencia processos bottom-up em três capitais de OP’s, com ausência em Curitiba. A participação, examinada pela “ocupação efetiva do espaço participativo”, foi considerada notória em BH e Recife, diferentemente de Porto Alegre, cujo poder executivo se coloca em oposição aos arranjos participativos. Em Curitiba, a participação nas AP’s é ínfima, explicada pela natureza consultiva e recente dos processos nesta capital.

O texto 6, de Freitas, Freitas e Dias (2012), tem por objetivo analisar a dinâmica de participação dos atores sociais na gestão social da política de desenvolvimento territorial no território da Serra do Brigadeiro (MG). O Colegiado é marcado predominantemente pela presença de instituições da agricultura familiar. Uma de suas características é a oportunização do fluxo de comunicação pela deliberação. É um lugar para se apresentar demandas, buscar recursos, elaborar e aprovar projetos. Não obstante, se constata ausência de participação efetiva (deliberativa) dos agricultores familiares na execução dos projetos empreendidos no Território, posto que o Colegiado não tem discutido e legitimado estes projetos (Freitas; Freitas; Dias, 2012).

O Colegiado proporciona um fluxo de informações sobre eventos e dinâmicas sociais dos municípios que o compõem. As organizações de representação sindical foram apontadas como as que mais interagem com as demais. A criação do Colegiado contribuiu para a constituição de diálogo entre diferentes atores sociais locais. Uma fragilidade é apontada no que se refere ao Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável, visto que este não foi elaborado pelo Colegiado, mas apenas por ele referendado. Outra deficiência recaiu no fato de que a alocação de recursos ocorria em caráter imediatista, requerendo mobilização e formulação de projetos de forma acelerada.

A articulação de colegiados constituídos em espaços públicos em torno de temas urbanos levou à formulação de coletivos como o Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU), mais tarde configurado como Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU) – que veio a integrar o ConCidades. O texto 7 (Brasil et al., 2013) tem foco exatamente

no ConCidades, criado em 2004. Acredita-se que este constitui um marco da experiência de participação das políticas urbanas federais, porém, ainda relativamente pouco abordada (Brasil et al., 2013).

O ConCidades constitui-se em instância de deliberação de dimensão decisional e de discussão, canalizando e processando conflitos entre projetos, valores e interesses distintos e antagônicos dos seus diversos representantes. Há restrita participação de alguns segmentos da gestão pública federal, principalmente das áreas fazendária e de planejamento, o que fragiliza o Conselho (Brasil et al., 2013).

O desenho institucional do Conselho inclui comitês temáticos, que se reúnem para discussão de pautas específicas, depois encaminhadas para a plenária. A vitalidade do ConCidades é evidente em virtude das proposições e do seu caráter de resistência. Segundo os autores os membros do conselho consideram seu caráter consultivo como uma limitação, porém, apesar dos limites do desenho institucional o ConCidades mostrou influência nos processos decisórios no âmbito do Ministério das Cidades (MCidades) e para outros órgãos, inclusive nas políticas urbanas desde a formulação. O ano de 2006 foi o de maior aprovação e publicação de resoluções por parte do Conselho, todavia, houve decréscimo nas publicações a partir de 2007, indicando arrefecimento no poder de influência e decisão (Brasil et al., 2013).

É importante notar que parte significativa das recomendações do ConCidades esteve voltada para o poder Executivo e o Legislativo federais e parte menor ao MCidades e às políticas de desenvolvimento urbano. Os temas das resoluções versaram principalmente sobre orçamento, finanças e alocação de recursos e programas governamentais, especialmente Programa de Aceleração do Crescimento -PAC, Programa Minha Casa, Minha Vida-PMCMV e Crédito Solidário (Brasil et al., 2013).

Os autores fazem referência ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social que, por meio da Lei n. 1.124 de 16 de junho de 2005, foi discutido e impulsionado pelo ConCidades. Outros planos setoriais foram gestados e/ou discutidos no Conselho e tiveram como resultado a publicação de resoluções como o Plano Nacional de Habitação e o Plano Nacional de Saneamento Básico, o que evidencia seu protagonismo na estruturação das políticas urbanas brasileiras, desde seus marcos regulatórios até planos setoriais de intervenção (Brasil et al., 2013).

A participação social foi notoriamente importante em termos de avanços em políticas públicas no Brasil nas últimas décadas, por meio de identidades coletivas, organizativas e mobilizatórias, resultando em documentos como o Estatuto da Cidade, por exemplo. A pesquisa evidenciou o ConCidades como órgão de potencial democrático e capacidade de imprimir avanços nas políticas, apesar do caráter consultivo, o que tem sido objeto de proposta de alteração (Brasil et al., 2013).

O texto 8 trata da experiência de três conselhos: o Conselho Municipal de Saúde de Niterói (RJ), o Conselho Estadual de Saúde do Rio de Janeiro e o Municipal de Assistência Social do Rio de Janeiro, com o objetivo de “avaliar o exercício do controle social, como

ampliação da democracia na gestão pública, tomando como referência a prática dos Conselhos Gestores.” (Gurgel; Justen, 2013, p. 359). Entre os resultados apresentados, apenas o Conselho Estadual de Saúde do Rio de Janeiro possui página eletrônica. O site do Conselho tem informações básicas, mas o registro das atas estava desatualizado. A participação do pesquisador nas reuniões do Conselho Municipal de Niterói foi frustrada e informações documentais, como regimento e lista dos contatos dos conselheiros, foram negadas. Assim, a pesquisa foi prejudicada e realizada por meio de entrevista exclusivamente.

As reuniões dos conselhos de saúde encontravam-se fragilizadas por ausência de quórum. Durante as reuniões havia protestos em virtude da falta de transparência e não necessariamente discussão de pautas importantes para os conselheiros, como a privatização da saúde pública. “Sustentavam que há um processo de cooptação clientelista de vários conselheiros, por parte do secretário de Saúde.” (Gurgel; Justen, 2013, p. 365). Apesar disso, conselheiros relataram não reconhecer os protestos dos demais, ratificando contentamento com o Conselho e com a atuação deles próprios nos processos. Falhas foram evidenciadas e havia membros que se tornaram conselheiros, não por eleição, mas, sim, por convite da presidência. Houve, ainda, registro a cadeiras cativas no Conselho, sempre representadas pelas mesmas instituições, e a posturas centralizadoras por parte da direção do Conselho.

Diferentemente dos conselhos de saúde, no Conselho Municipal de Assistência Social havia não-conselheiros participando das reuniões, sempre abertas ao público. No início de cada reunião, a ata estava sendo disponibilizada e foi constatada rotatividade entre sociedade civil e poder público para os cargos da direção. Um problema identificado referiu-se à dificuldade para manter o Conselho atuante por todo o mês, para além das reuniões ordinárias, devido ao número reduzido de conselheiros (20) e a ausência destes na maioria nas reuniões. A vinculação do Conselho com a prefeitura não foi questionada pelos membros, já que dependem do apoio da mesma para funcionar. Apesar disso, os conselheiros não identificaram problema na autonomia do órgão.

O texto 9 discorre sobre os Colegiados de Gestão Regional (CGR) no estado do Rio de Janeiro (RJ). Tem o objetivo de analisar a implantação e caracterizar a dinâmica de funcionamento e o conteúdo das negociações presentes nos CGRs. Entre os principais resultados da pesquisa está a confluência de fatores técnicos, políticos e institucionais para a incorporação da regionalização na agenda estadual, assim como, um protagonismo da Secretaria Estadual de Saúde (SES-RJ) em parceria com o Conselho de Secretarias Municipais de Saúde (COSEMS-RJ), na conformação dos CGRs. A SES-RJ atuava também nas funções de Coordenação Regional e na Secretaria Executiva (Vianna; Lima, 2013).

Os autores constataram a existência de regimento interno padrão para todos os CGRs, e a presença de câmaras técnicas e grupos de trabalho para processamento dos temas abordados. Existiam variações no modo de operação dos CGRs e regularidade das plenárias entre as regiões. Os autores apresentam como fator negativo a baixa participação dos representantes municipais em algumas regiões, bem como, a participação apenas eventual de técnicos da Secretaria Estadual de Saúde (SES-RJ) e de dirigentes do Ministério da Saúde nas reuniões, em detrimento da almejada participação assídua. Foi observada a

presença de prestadores privados, conselheiros de saúde e de membros de instituições de ensino e pesquisa, sempre condicionada à discussão de algum tema específico - ao passo que o ideal seria a participação efetiva e atuante, não condicionada a interesses próprios (Vianna; Lima, 2013).

Havia diversidade de temáticas com ênfase em aspectos relacionados à assistência à saúde, à vigilância epidemiológica e à formação e gestão de recursos humanos conforme previstas nas políticas federais. As pautas das reuniões dos CGRs estavam sendo definidas de maneira compartilhada. Ocorreu reconhecimento gradual dos CGRs como instâncias privilegiadas de negociação e decisão no âmbito regional. Houve redefinição do papel de outras instâncias colegiadas do SUS após a conformação dos CGRs, que influenciaram na organização da rede assistencial e definição de fluxos de referência. Como resultado, os autores constataram maior apropriação por parte dos gestores das políticas federais e estaduais de saúde e maior participação dos gestores nos assuntos regionais (Vianna; Lima, 2013).

O texto 10 (Novaes; Santos, 2014) trata da experiência do Orçamento Participativo de Vitória da Conquista (VC-BA) e assumiu o objetivo de discutir as possibilidades do Orçamento Participativo contribuir para a democratização da gestão pública municipal e a distribuição dos recursos orçamentários. Em 1997, iniciou-se a experiência do Orçamento Participativo (OP) em VC-BA contando com a realização de 22 plenárias das quais participaram 1.345 pessoas, elegendo 86 delegados para o I Congresso do Orçamento Participativo. O evento deliberou sobre diretrizes como melhoria da arrecadação e contenção de despesas envolvendo temas de educação, saneamento, saúde, infraestrutura, emprego e renda (Novaes; Santos, 2014).

O II Congresso do OP de VC-BA foi realizado em 1999 e teve público de 2.883 pessoas em 45 plenárias, com 194 delegados eleitos. Deliberaram sobre investimentos públicos de 1 milhão de reais, o total de 2% do orçamento da prefeitura. O III Congresso foi realizado no ano seguinte e ampliou o público para 3.283 participantes em 48 plenárias, elegendo 225 delegados. No evento, foram aprovadas 36 obras com custo estimado de R\$ 994.200,00. A taxa de participação nos Congressos de OP em VC-BA foi calculada com base no total da população, girando em torno de 1,2% (Novaes; Santos, 2014).

Em 2002, o IV Congresso do OP obteve considerável aumento na participação popular. Participaram 4.768 pessoas, em 31 plenárias e 476 delegados aprovaram R\$ 1.600.000,00 para financiamento de 53 obras - representando 1,29% do orçamento municipal. O V Congresso, em 2003, com 2.397 participantes, teve redução na participação popular. Em 2004, o VI Congresso sofreu mudança metodológica e as plenárias passaram a discutir investimentos por eixos e demandas prioritárias. Os autores não fazem referência aos anos de 2005 a 2009.

Em 2010, foi realizado um levantamento, pela Gerência de Mobilização Social e OP, das demandas aprovadas por ocasião do VIII Congresso do OP-VC (2008). Das 31 demandas solicitadas, referentes à pavimentação, apenas seis foram atendidas, outras foram parcialmente atendidas ou não atendidas na totalidade. Desse modo, os autores relatam a

incapacidade de deliberações robustas e significativas, indicando a ausência da chamada “efetividade deliberativa” qual seja, a capacidade de influenciar, controlar e decidir sobre as políticas públicas, definindo suas prioridades (Novaes; Santos, 2014).

O texto 11, conforme anunciado anteriormente, tem a mesma autoria do texto 3. Isso foi publicado em 2014 e intitula-se “Gestão social do desenvolvimento: o desafio da articulação de atores sociais no Programa Territórios da Cidadania Norte-RJ”. Os autores analisam o desenho e a implementação do Programa Territórios da Cidadania no Norte-RJ quanto à característica de pluralismo, especialmente em termos de inclusão dos representantes de empresários no colegiado.

Os principais resultados são que os municípios mais dinâmicos da região Norte do Rio de Janeiro não conferiam relevância ao Programa Território da Cidadania. Os autores relatam incontestemente valorização das representações vinculadas à agricultura familiar e parte significativa dos informantes mostrava-se contrária à inclusão de representações empresariais no Programa (Zani; Tenório, 2014).

A elaboração dos projetos de infraestrutura propostos pelo Colegiado foi prejudicada pelo problemático fluxo de informações no Território. Constataram os autores desmotivação dos membros do Colegiado quanto aos projetos propostos. O processo de avaliação dos projetos territoriais apresentava erros basilares que inviabilizavam a propositura de iniciativas inovadoras articuladas com empresários. Concluem que o modelo de gestão social praticado no Norte Fluminense não conseguiu promover a concertação das forças sociais dinâmicas presentes no Território. (Zani; Tenório, 2014).

O texto 12 é um estudo de caso sobre o Colegiado de Desenvolvimento Territorial da Serra Catarinense (Codeter) e objetivou analisar como o processo de coprodução foi construído na prática do Colegiado. Os autores denotam que a composição do Codeter foi fruto de uma arena de disputas que possibilitou a aprovação de projetos para desenvolvimento territorial da Serra Catarinense com critérios mais rígidos, além de incrementar o nível de execução de políticas públicas (Ribeiro; Andion; Burigo, 2015).

Por meio do Codeter ocorreu a ampliação de ações do Ministério da Agricultura, com a implantação do Sistema Unificado de Atenção a Sanidade Agropecuária (Suasa), do Ministério da Educação, no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), e, do então Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), com o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). O colegiado favoreceu o fortalecimento de arranjo agroecológico e forneceu apoio à cadeia produtiva do leite e ao incremento da cadeia produtiva do vime (Ribeiro; Andion; Burigo, 2015).

A participação no conselho é mais estimulada pela maximização de ganhos particulares do que pela construção de bens coletivos. Os autores perceberam no Codeter a coexistência de múltiplas visões sobre o desenvolvimento rural. Por meio do Conselho ocorreu a ampliação do campo de abrangência dos projetos aprovados e havia predominância na participação do segmento social dos agricultores familiares. Durante as plenárias, o poder de fala e participação nas discussões esteve diretamente associado à qualificação dos representantes.

Ademais, o grau de coprodução no Colegiado apresentou baixa intensidade. (Ribeiro; Andion; Burigo, 2015).

O texto 13 trata da efetividade das políticas de participação no Brasil, tomando como exemplo o Conselho Nacional de Desenvolvimento Social (CNDS) no período de 2003 a 2012. A partir de 2003, a gestão pública federal procurou manter pacto com a sociedade civil para qualificar a gestão e incidir nos seus processos decisórios. Assim, houve aumento considerável de conselhos nos mais diversos temas. O CNDS propôs uma metodologia de debate buscando convergências. As propostas votadas objetivavam consensos antes da apreciação pela presidência da República. A negociação caminhava sempre pela via do debate público e evitou o fortalecimento de demandas setorializadas e opiniões majoritárias. O Conselho não se caracterizou, todavia, como instância de participação popular (Santos; Gugliano, 2015).

O desenho institucional mostrou-se relevante à efetividade da participação, com grupos de trabalho, participantes diversos e alternância na presidência evidenciando capacidades democráticas. O CNDS foi apresentado pelos autores como altamente organizado internamente, no funcionamento, nas reuniões e na diretoria. Porém, apareceu problema nos critérios de definição dos participantes, com sobreposição de segmentos, e, ainda, não alternância da presidência. O CNDS apresentou baixo impacto na formulação de políticas, com sobreposição na agenda governamental e baixa inclusão de pautas da sociedade civil, ficando demasiadamente dependente do sistema político. O governo teve dificuldade em promover política participativa nos órgãos da administração pública federal. Com o objetivo de sanar essa dificuldade, em 2014 foi lançada a Política Nacional de Participação Social, que ficou ameaçada pela postura de setores conservadores do parlamento (Santos; Gugliano, 2015).

O artigo 14, de autoria de Porto de Oliveira (2008), tratou da difusão do Orçamento Participativo pelo mundo por meio de órgãos internacionais, pela via de um histórico de como o OP foi adotado em outros países. O autor objetivou “mostrar a transição entre o momento em que o OP ainda estava em busca de legitimidade internacional e a sua difusão massiva.” (Porto de Oliveira, 2016).

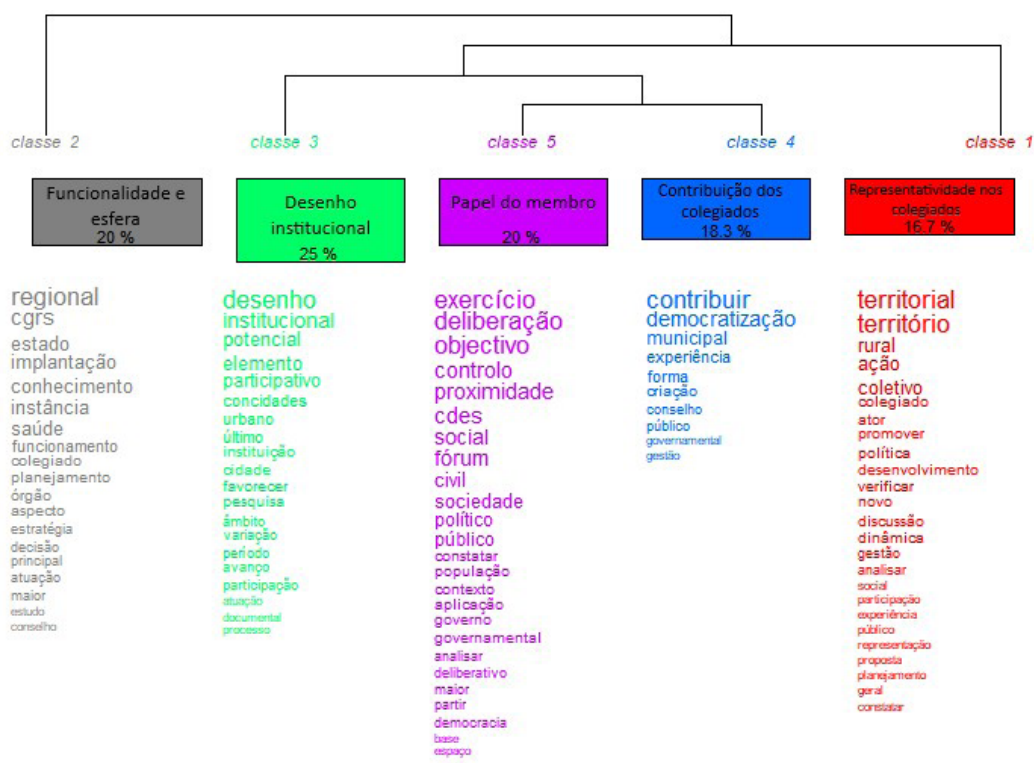
O autor reporta que Porto Alegre, que já tinha uma experiência consolidada de OP, sediou em 2001 o primeiro Fórum Social Mundial (FSM). O evento possibilitou que muitas autoridades mundiais conhecessem in loco a experiência do OP municipal, contando com ampla divulgação junto a órgãos mundiais como Organização das Nações Unidas (ONU), Banco mundial e União Europeia. No início dos anos 2000, a Europa estabeleceu algumas experiências com OP's, saindo de 20 em 2002 para centenas delas em 2008. São exemplos, trazidos pelo autor, as experiências de Paris, Roma, Londres, Lisboa e Berlim. Na África, desabrocham OP's em Moçambique, Senegal e Camarões. O OP passou a vigorar como lei em países como Peru, Equador e República Dominicana. Apesar da expansão do OP pelo mundo, ao longo do tempo o caráter democratizante radical, presente em Porto Alegre, foi-se perdendo e diluiu-se nas instituições internacionais, sobressaindo a parte técnica (Porto de Oliveira, 2008).

## CATEGORIAS ANALÍTICAS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Para fins de discussão dos resultados, utilizou-se o software Iramuteq no processamento dos resumos dos textos selecionados. O corpus unificado com a íntegra dos 14 resumos foi analisado com base na orientação da literatura, qual seja, sob o critério de associação das palavras em suas classes com valor de qui-quadrado igual ou superior a 3,84, cálculo de grau de liberdade 1 e significância de 95% (Camargo; Justo, 2016).

A Classificação Hierárquica Descendente (CHD) apresentada a seguir na Figura 1 foi obtida a partir do n=14 textos decomposto em 77 segmentos de texto, dos quais, 60 foram classificados, significando um aproveitamento de 77,92%, acima do percentual mínimo exigido de 75% no entendimento de Camargo e Justo (2016). O *corpus* textual gerou 2.589 ocorrências de palavras, dispostas em 908 formas distintas. A CHD gerou cinco classes, sendo as classes 3, 4 e 5 diretamente associadas entre si.

Figura 1 –Classificação Hierárquica Descendente (CHD)



Fonte: Elaborado com Iramuteq.

O processamento do resumo e das palavras-chave do conjunto selecionado, no software Iramuteq, gerou cinco dimensões que se ajustam a categorias teóricas de Gestão Social, nos termos de Caçado, Pereira e Tenório (2015), amparadas na esfera pública (Desenho Institucional, Contribuições do colegiado e Funcionalidade esfera) por meio do Interesse Bem Compreendido (Papel do Membro) e visando a Emancipação (Representatividade no colegiado).

O resultado do processamento tornou possível nomear as classes geradas, pelo Iramuteq, em consonância com bases teóricas de participação social e categorias da Gestão social. As classes centrais (3, 4 e 5) estão inter-relacionadas representadas predominantemente por, na classe 3 Brasil et al. (2013), na classe 4 Duarte e Machado (2012), Novaes e Santos (2014) e Pereira e Oliveira, (2011), e, na classe 5, Gurgel e Justen (2013), Horochovski e Clemente (2012) e Santos e Gugliano (2015).

A Classe 3 se refere ao funcionamento dos colegiados, do desenho institucional e como este incide sobre os processos decisórios de políticas públicas. Este desenho precisa estar amparado na categoria Esfera Pública, que o espaço de desenvolvimento da gestão social, devendo servir para aproximar as pessoas da política, e para tanto abriga as categorias de Democracia Deliberativa, Dialogicidade, Intersubjetividade e Racionalidade (Cançado; Pereira; Tenório, 2015). Assim, o desenho institucional dos órgãos colegiados deve ser voltado para a participação e efetivação da vida política da comunidade.

A Classe 4 evidencia a contribuição dos colegiados para a democratização das políticas públicas e como tais unidades organizacionais se tornam arenas políticas decisórias, o que também corrobora com a categoria de Esfera Pública. Nestes lugares as pessoas privadas se encontram em um espaço público e deliberam sobre demandas públicas e necessidades futuras (Cançado, Tenório e Pereira 2015).

A Classe 5 (Papel do membro) diz respeito ao papel que os membros exercem nos processos participativos, deliberando sobre questões de ordem pública e social, representando aqui a categoria da gestão social denominada Interesse Bem Compreendido, que entende o bem star coletivo como pré-condição para o bem-estar individual, reforçando a interdependência entre os indivíduos na compreensão da sua atuação na esfera pública, a fim de que ocorra a reconstrução coletiva do espaço público (Cançado; Tenório; Pereira, 2015).

A Classe 1 representa predominantemente os textos de Santos e Gugliano (2015), Freitas, Freitas e Dias (2012), Zani e Tenório (2011; 2014), com objetos de pesquisa no Programa Territórios da Cidadania e colegiados territoriais. Os artigos 13 e 14 de Tenório e Zani discutem a pluralidade dos atores que participam de tais espaços, que são, por natureza, horizontais em seu caráter decisório, mas que, no caso estudado, não têm sido inclusivos com o segmento específico dos empresários. Em sentido complementar, os artigos 03 e 09 destacam a predominância de atores do segmento e instituições da agricultora familiar.

Deste modo, a Classe 1 evidencia a Representatividade dos atores nos órgãos colegiados e remete à efetividade dos processos decisórios nas políticas públicas territoriais de desenvolvimento. Esse fato denota que, no conjunto, incide maior força, na discussão de efetividade das decisões colegiadas, entre textos com abordagem territorial. O contexto dos estudos corrobora com a dimensão de Emancipação cujo sentido caminha na autonomia de libertar-se, pondo-se a si mesmo como sujeito (Cançado; Tenório; Pereira, 2015).

A Classe 2 em cinza na CHD remete predominantes aos textos de Saliba, et al. (2009) e Vianna e Lima (2013). O primeiro trata da capacitação dos conselheiros de saúde sobre as

ações no conselho e a compreensão dos seus processos. O segundo também remete à participação dos atores, mas com o foco sobre a constituição dos Conselhos de Gestão Regional.

A mesma trata da funcionalidade e esfera de decisão dos órgãos colegiados e do papel que o membro exerce na efetividade destes, ao incidirem sobre as políticas públicas e os processos decisórios da gestão pública. Enfatiza, assim, a noção de como os colegiados agem e funcionam pactuados em torno de ideais de democracia, controle social e participação a que se propõem. Também podem ser relacionados com a categoria de esfera pública no conceito de Gestão Social (Cançado; Tenorório; Pereira, 2015).

O artigo 14, de Porto de Oliveira (2016), não aparece no resultado do processamento do software, o que é explicado por ser o único de natureza teórica, destinado à discussão da expansão de experiências de orçamento participativo e não remetendo a funcionamento ou resultados de conselho em esfera específica.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A revisão aqui proposta analisou quatorze artigos selecionados na plataforma Scielo Citation Index a partir de buscas pelas expressões “colegiado” e “fórum” em publicações com abordagem em políticas públicas. No conjunto, contemplam princípios de participação, a cidadania e de desenvolvimento e gestão social. As experiências expressam inquietações em torno da qualidade do exercício da cidadania e da consolidação da participação social no Brasil questionando efetividade.

Os resultados sintetizados indicam que experiências de gestão colegiada de políticas públicas no Brasil podem ser abordadas a partir de categorias como funcionalidade e esfera de decisão, representatividade e efetividade, desenho institucional e papel do membro (segmento representado) e contribuições da atuação. Corroboram, no conjunto, a existência de processos internos frágeis contaminados por carências na capacitação dos membros.

A pesquisa contemplou colegiados de políticas públicas e interesses diversos e esferas distintas e, nesse sentido, mostra-se válido, a estudos futuros, considerar a possibilidade de estratificar políticas públicas e esferas para, por um lado, ratificar a validade das classes aqui analisadas e, por outro, qualificar alterações por nível de complexidade do colegiado. Aqui, abre-se a premissa de que, colegiado na esfera nacional, possui qualificações dos membros e complexidade decisória distintas daquelas encontradas, por exemplo, na esfera municipal.

Uma dificuldade na realização desta revisão foi a sistematização das informações, pela complexidade de localizar e acessar sítios específicos para qualificar descritores apropriados ao propósito pretendido. Nesse sentido, um sítio da mesma natureza do Dec's nas Ciências da Saúde, mostra-se ferramenta necessária às Ciências Humanas e Sociais. Limitações na extração de informações em massa da base Scielo.org, originalmente escolhida para a busca, representou outra dificuldade, considerando o fato de não possibilitar uma sistematização mais acurada das informações dos registros encontrados, a exemplo da base Scielo indexada a Web Of Science, como analisar resultados, fazer relatórios de citação, estabelecer redes de

autoria, instituições, entre outros. As Ciências Humanas e Sociais mostram-se deficitárias a esse tipo de exercício, comum e consolidado nas Ciências da Saúde notadamente quando se considera recursos como o já mencionado Dec's e a aceitação e respaldo acadêmico que as revisões sistemáticas e suas congêneres têm nesse campo de estudo.

Como possibilidades para estudos futuros de revisões sistemáticas no domínio de órgãos colegiados, mostra-se pertinente considerar experiências em outros países da América Latina, incluindo comparativos que considerem a pertinência das classes aqui consideradas. Essa revisão, mesmo diante das limitações pontuadas, contribui tanto para indicar referências relevantes no tratamento do tema quanto bases conceituais. Outro ponto relevante reside na validade dos recursos metodológicos, pela pertinência Iramuteq e do Bibliometrix.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. *Constituição (1988)*. Constituição da República Federativa do Brasil: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, atualizada até a Emenda Constitucional nº 101/2019. Brasília: Supremo Tribunal Federal, Secretaria de Documentação, 2019. 533 p. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 16 dez. 2019.

BRASIL. *Decreto nº 11.503, de 25 de fevereiro de 2008*. Institui o Programa Territórios da Cidadania. Brasília, 2008. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2007-2010/2008/dnn/dnn11503.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2008/dnn/dnn11503.htm). Acesso em: 16 dez. 2019.

BRASIL, F. de P. D. et al. Participação, desenho institucional e alcances democráticos: uma análise do Conselho das Cidades (ConCidades). *Revista de Sociologia e Política*, [s.l.], v. 21, n. 48, p. 5–18, 2013. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/38754>. Acesso em: 16 dez. 2019.

CAMARGO, B. V.; JUSTO, A. M. Tutorial para uso do software IRAMUTEQ (Interface de R pour les Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires). 2016. 32 p. Disponível em: [https://www.mackenzie.br/fileadmin/ARQUIVOS/Public/1-mackenzie/universidade/unidades-academicas/CCSA/2024/MAI/Tutorial\\_Iramuteq\\_2013\\_portugues.pdf](https://www.mackenzie.br/fileadmin/ARQUIVOS/Public/1-mackenzie/universidade/unidades-academicas/CCSA/2024/MAI/Tutorial_Iramuteq_2013_portugues.pdf). Acesso em: 16 dez. 2019.

CANÇADO, A. C.; PEREIRA, J. R.; TENÓRIO, F. G. Fundamentos teóricos da gestão social. *Desenvolvimento Regional em Debate*, [s.l.], v. 5, n. 1, p. 4–19, 2015. Disponível em: <https://www.periodicos.unc.br/index.php/drd/article/view/703>. Acesso em: 23 jul. 2020.

DAGNINO, E. (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAGNINO, E. Confluência perversa, deslocamentos de sentido, crise discursiva. In: CLACSO. *Sociedade civil e participação*. Buenos Aires, 2004. p. 195–216. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/371964699\\_A\\_Confluencia\\_Perversa](https://www.researchgate.net/publication/371964699_A_Confluencia_Perversa). Acesso em: 16 dez. 2019.

DUARTE, E. B.; MACHADO, M. de F. A. S. O exercício do controle social no âmbito do Conselho Municipal de Saúde de Canindé, CE. *Saúde e Sociedade*, [s.l.], v. 21, supl. 1, p. 126–137, 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sausoc/a/b4xmzfLNMvtFhtVYYnPdn6F/?lang=pt>. Acesso em: 16 dez. 2019.

FREITAS, A. F. de; FREITAS, A. F. de; DIAS, M. M. O colegiado de desenvolvimento territorial e a gestão social de políticas públicas: o caso do Território Serra do Brigadeiro, Minas Gerais. *Revista de Administração Pública*, [s.l.], v. 46, n. 5, p. 1201–1223, 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/R3LTg6TKqMMpX6PWdkB77Rp/abstract/?lang=pt&format=html>. Acesso em: 16 dez. 2019.

GURGEL, C.; JUSTEN, A. Controle social e políticas públicas: a experiência dos conselhos gestores. *Revista de Administração Pública*, [s.l.], v. 47, n. 2, p. 357–378, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/mFj8HXxTXyW9hKvxbhcKwm/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 16 dez. 2019.

HOROCHOVSKI, R. 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*, [s.l.], v. 20, n. 43, p. 127–157, 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/G3SHpSJ6j8ZdrSHMnPGKpwG/?lang=pt>. Acesso em: 16 dez. 2019.

MARIO, C. G. de; TRINDADE, T. A.; TAVARES, F. M. M. Participação política e movimentos sociais no Brasil contemporâneo. *Idéias*, [s.l.], v. 9, n. 1, p. 7–16, 2018. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ideias/article/view/8652971>. Acesso em: 16 dez. 2019.

MOHER, D. et al. Principais itens para relatar revisões sistemáticas e meta-análises: a recomendação PRISMA. *Epidemiologia e Serviços de Saúde*, [s.l.], v. 24, n. 2, p. 335–342, 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ress/a/TL99XM6YPx3Z4rxn5WmCNCf/?lang=pt>. Acesso em: 16 dez. 2019.

MUTZENBERG, R. Movimentos sociais: entre aderências, conflitos e antagonismos. *Sinais – Revista Eletrônica de Ciências Sociais*, [s.l.], v. 1, n. 9, p. 127–143, 2011. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/index.php/sinais/article/view/2782/2250>. Acesso em: 16 dez. 2019.

NOVAES, F. S.; SANTOS, M. E. P. dos. O orçamento participativo e a democratização da gestão pública municipal: a experiência de Vitória da Conquista (BA). *Revista de Administração Pública*, [s.l.], v. 48, n. 4, p. 797–820, 2014. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122014000400001&lng=pt&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122014000400001&lng=pt&tlng=pt). Acesso em: 16 dez. 2019.

PEREIRA, S. M.; OLIVEIRA, O. S. de. Constituição e funcionamento do Conselho Municipal de Educação frente ao processo de democratização da gestão: um estudo dos municípios de Santa Maria e Santa Rosa/RS. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, [s.l.], v. 19, n. 72, p. 651–678, 2011. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-40362011000400010&lng=pt&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40362011000400010&lng=pt&tlng=pt). Acesso em: 16 dez. 2019.

PORTO DE OLIVEIRA, O. Mecanismos da difusão global do orçamento participativo: indução internacional, construção social e circulação de indivíduos. *Opinião Pública*, [s.l.], v. 22, n. 2, p. 219–249, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/op/a/GQRFQsFqx88MFQnnVw7GB7Q/?lang=pt>. Acesso em: 16 dez. 2019.

RIBEIRO, A. C.; ANDION, C.; BURIGO, F. Ação coletiva e coprodução para o desenvolvimento rural: um estudo de caso do Colegiado de Desenvolvimento Territorial da Serra Catarinense. *Revista de Administração Pública*, [s.l.], v. 49, n. 1, p. 119–140, 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/z3rBGgMVxKNmYdfz9vRfp8M/?lang=pt>. Acesso em: 16 dez. 2019.

SALIBA, N. A. et al. Conselhos de saúde: conhecimento sobre as ações de saúde. *Revista de Administração Pública*, [s.l.], v. 43, n. 6, p. 1369–1378, 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/hkpXZgVNyKGMm649zdW86wt/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 16 dez. 2019.

SANTOS, P. R. dos; GUGLIANO, A. A. Efetividade das políticas participativas no governo brasileiro: o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. *Revista de Sociologia e Política*, [s.l.], v. 23, n. 56, p. 3–19, 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/PDFkB5pmTvvjJbNZYJQTMrH/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 16 dez. 2019.

VIANNA, R. P.; LIMA, L. D. de. Colegiados de gestão regional no estado do Rio de Janeiro: atores, estratégias e negociação intergovernamental. *Physis: Revista de Saúde Coletiva*, [s.l.], v. 23, n. 4, p. 1025–1049, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/physis/a/V6gw3GNjbnQ8G6JCR6h3vXn/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 16 dez. 2019.

ZANI, F. B.; TENÓRIO, F. G. Gestão social do desenvolvimento: a exclusão dos representantes dos empresários? O caso do Programa Territórios da Cidadania Norte-RJ. *Cadernos EBAPE.BR*, [s.l.], v. 9, n. 3, p. 780–802, 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cebape/a/sWhKZsn5N3Kng7YWhdLcfQJ/?lang=pt>. Acesso em: 16 dez. 2019.

ZANI, F. B.; TENÓRIO, F. G. Gestão social do desenvolvimento: o desafio da articulação de atores sociais no Programa Territórios da Cidadania Norte-RJ. *Organizações & Sociedade*, [s.l.], v. 21, n. 68, p. 853–874, 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/osoc/a/hm9SJ8XtqTKYQ7cL3tnGBVH/?lang=pt>. Acesso em: 16 dez. 2019.