

35º Encontro Anual da Anpocs

GT 04: Controles Democráticos e Legitimidade

**Arquitetura da participação no Brasil: uma leitura das representações políticas
em espaços participativos nacionais**

**Ana Claudia C. Teixeira
Clóvis Henrique L. de Souza
Paula Pompeu F. Lima**

1 - Introdução

Aceita a premissa que representação política é o ato de tornar presente aquele que estava ausente (PITKIN, 1967) e sabendo que instâncias para a gestão pública participativa se disseminam em grande velocidade no país, este trabalho tem por objetivo contribuir para o debate sobre a representação em espaços participativos. A representação ocorre de maneira distinta em distintos contextos, e justamente por isso o que se busca aqui é uma leitura, entre tantas possíveis, para o conjunto das representações políticas existentes em espaços participativos nacionais.

Partindo da análise do que está previsto em decretos e leis que delimitam como deveria operar a dinâmica representativa em conselhos e conferências nacionais a intenção é perceber se as principais abordagens sobre representação (por *accountability*, descritiva, virtual e neocorporativa), utilizadas quando se trata de instituições representativas por natureza e de espaços de mediação de interesses, são aplicáveis aos espaços participativos, tendo em vista que esses, em especial quando ganham escala, também necessitam tornar presentes interesses, ideias, demandas ou perspectivas de pessoas ali ausentes.

Com intuito de levantar elementos explicativos para a realidade encontrada nos conselhos e conferências, este estudo se inicia com um olhar para os elementos da arquitetura da participação no Brasil, entendida como conjunto de instâncias participativas institucionalizadas que podem ou não estar articuladas entre si. Iniciamos com o desenho institucional trazido pela Constituição de 1988 e pelas estruturas de gestão da participação no Governo Lula. Em seguida, passamos para a apresentação da forma de funcionamento dos espaços participativos em foco, tomando como base o período de 2003 a 2010.

A finalidade deste artigo, parte de um mapeamento mais amplo sobre o funcionamento de conselhos e conferências nacionais¹, é analisar os traços da representação política nesses espaços. Para tal, tem por base pesquisa documental, em particular peças legislativas instituintes da estrutura de gestão da participação e atos normativos de conselhos e conferências. Com os documentos foi possível saber quem está sendo chamado para exercer a função de representante político nesses espaços participativos, além de delinear o modo de funcionar no que tange a forma de escolha dos representantes.

É sabido que tomar por base a fonte documental pode ser um limite à análise social, pois ao utilizar apenas os dados legais não é possível saber como efetivamente cada

¹Este trabalho foi elaborado a partir dos resultados preliminares do projeto “Arquitetura da participação no Brasil: avanços e desafios” desenvolvido por Inesc (Instituto de Estudos Socioeconômicos) e Pólis (Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais) em parceria com Ipea (Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada) no âmbito do programa PROREDES.

um dos participantes foi escolhido, muito menos como ele exerce cotidianamente sua representação. Estamos cientes, por exemplo, que atores do sistema político (partidos, políticos profissionais, integrantes do poder executivo) intervêm fortemente na composição real destes espaços, fazendo com que eles estabeleçam, muitas vezes, uma relação de subordinação com a democracia representativa. Entretanto, este tipo de trabalho apresenta ganhos analíticos ao observar o conjunto das composições de conselhos e conferências ao invés de focar em estudo de caso.

Assim, mesmo com limites metodológicos, a discussão a respeito dos objetivos desses espaços, da forma de escolha dos participantes e das categorias de participantes envolvidos, pode apontar que antes de participativos esses são espaços representativos. E conferências e conselhos nacionais talvez sejam vistos como espaços participativos que enfrentam desafios semelhantes aos parlamentos no que tange à representatividade e à responsividade.

2 - Elementos da arquitetura da participação no Brasil

O contexto institucional que permitiu o desenho de nova arquitetura da participação no Brasil foi impulsionado, ao menos formalmente, pela Constituição de 1988. O texto "foi capaz de incorporar novos elementos culturais, surgidos na sociedade, na institucionalidade emergente, abrindo espaço para a prática da democracia participativa" (SANTOS & AVRITZER, 2002:65). Isso foi expresso em diversos dispositivos que ampliaram os direitos políticos, em especial em questões como: descentralização administrativa e incorporação da participação de cidadãos e organizações da sociedade civil na gestão de políticas públicas (SOUZA, 2005).

Ao menos 30 artigos do texto constitucional expressaram preceitos que incentivaram experiências de gestão pública participativa. No que se refere à arquitetura da participação, a Constituição traçou princípios e diretrizes, tais como, a cidadania como fundamento do Estado democrático (artigos 1º, 5º, 8º, 15 e 17), os deveres sociais em questões coletivas (artigos 205, 216, 225, 227 e 230) e o exercício da soberania popular (artigos 14, 27, 29, 58 e 61), mas também tratou da participação social como forma de gestão pública (artigos 10, 18, 37, 74, 173, 187 e 231).

Na institucionalização de mecanismos de participação nas políticas públicas, impulsionada pela Constituição de 1988, destaca-se como elemento da arquitetura da participação a descentralização administrativa com gestão participativa, em particular na seguridade social (art. 194), na saúde (art. 198), na assistência social (art. 203) e na educação (art. 206). Foi a descentralização administrativa que possibilitou a criação dos conselhos gestores de políticas públicas (GOHN, 2000; RAICHELIS, 2000; VOLPI, 2000). E

quando a Constituição faz menção a colegiados, mesmo quando não diretamente a conselhos gestores de política, a presença cidadã é requerida como elemento constitutivo do espaço (artigos 89, 103, 130, 224).

Os conselhos gestores são, em grande medida, fruto da institucionalização dos conselhos populares experimentados no Brasil a partir da década de 1980 (SIMÕES, 1992). E pode-se dizer que a expansão de conselhos no país² se deu, em parte, como requisito legal para a distribuição de recursos em áreas como assistência social, educação e saúde. De toda maneira, há diferenças na forma de funcionamento desses espaços que variam de acordo com o contexto de institucionalização, com a forma de organização social, com a definição do papel e dos objetivos do colegiado, com a delimitação da competência e das atribuições do conselho (GOHN, 1990).

Também no contexto da ampliação da participação em escala, mas agora em âmbito nacional, foram realizadas diversas conferências nacionais no Brasil, mesmo antes de 1988. Este mecanismo de formulação de políticas públicas foi criado na década de 1930, embora naquela discussão fosse restrita aos agentes estatais. A primeira conferência foi realizada na área de saúde e reuniu representantes de órgãos públicos para discutir a formulação de políticas públicas nacionais (HOCHMAN, 2005). Com o passar dos anos, este processo contou com a participação de movimentos sociais.

Em 1986 ocorreu a 8ª Conferência Nacional de Saúde, marcada por ampla participação popular, que deu força para que na constituinte fossem garantidas as bases do Sistema Único de Saúde - SUS. A gestão participativa é um dos princípios do SUS e parece ter sido inspiração para outras áreas construírem espaços participativos com o formato de conferências e conselhos nos três níveis federação. Nesse sentido, pode-se citar a Assistência Social que instituiu conferências como parte de um sistema de participação institucionalizado (Lei 9.720/1993) e a Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente convocada binalmente, desde 1995, pelo respectivo conselho nacional. Nos últimos anos houve grande utilização das conferências para ampliar em nível nacional a participação na formulação de políticas públicas, como será apresentado detalhadamente mais a frente.

Entre 2003 e 2010, no decorrer do Governo Lula, apareceram novos elementos da arquitetura da participação, em especial a distribuição de funções entre órgãos de assessoramento da Presidência da República que conformou a estrutura de gestão no que

² Em pesquisa do IBGE (2002), já existiam em 2001 mais de 22 mil conselhos municipais, sendo que predominavam conselhos de saúde (5.426), de assistência social (5.178) e de dirdida eitos da criança e adolescente (4.306).

diz respeito à articulação com sujeitos políticos e aos assuntos relevantes à participação (Leis nº 10.683/03; 10.869/04 e 11.204/05).

Inicialmente, foram separadas as funções de: coordenação política do governo – competência da Secretaria de Relações Institucionais cujas ações voltaram-se às interações com o Congresso Nacional e com os entes federados; coordenação e integração das ações do governo – competência da Casa Civil; e relacionamento e articulação com as entidades da sociedade civil – função da Secretaria-Geral, cujas atribuições previam criação e implementação de instrumentos de consulta e participação popular. Cabe ressaltar que à Secretaria de Relações Institucionais coube também a coordenação e a secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – órgão colegiado de assessoramento direto do Presidente da República.

Foi no âmbito da Secretaria-Geral que o governo empreendeu ações para a ampliação da participação social. Para tal, foi criada a Secretaria Nacional de Articulação Social a qual coube: “I - coordenar e articular as relações políticas do Governo com os diferentes segmentos da sociedade civil; e II - propor a criação, promover e acompanhar a implementação de instrumentos de consulta e participação popular de interesse do Poder Executivo” (Decreto nº. 5364/2005).

Este arranjo institucional pode ter dificultado o fortalecimento das iniciativas de gestão participativa quando separou a articulação com a sociedade civil – responsabilidade da Secretaria-Geral, da integração das ações governamentais – responsabilidade da Casa Civil. Isso fez com que as articulações com a sociedade ficassem a parte das ações de integração intergovernamental, dificultando a implementação de decisões cuja responsabilidade ultrapassava a competência do órgão responsável pelo espaço participativo. Percebe-se o reflexo da fragmentação da administração pública na arquitetura da participação.

Na estrutura de gestão, o reconhecimento de novos sujeitos políticos também ficou comprometido por esta separação entre os órgãos que articulam diferentes forças políticas. O fato de haver menção expressa à articulação com a sociedade civil nas atribuições da Secretaria-Geral, por si só, não garantiu esse reconhecimento. “Se observado o desenho inicial, pode-se concluir duas coisas: a participação era vista como estratégia de governabilidade e os sujeitos políticos da participação eram reconhecidos com pesos diferentes” (MORONI, 2005:13).

Os pesos diferenciados foram evidenciados na separação das relações com a sociedade civil e com atores políticos tradicionais e na contradição da responsabilidade pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social - CDES. A Secretaria-Geral especializou-se na relação com a sociedade civil e a Casa Civil, em um primeiro momento, e

depois a Secretaria de Relações Institucionais cuidou da política com partidos políticos e do CDES que, numa lógica institucional, deveria estar sob responsabilidade da Secretaria-Geral, já que ela fazia a articulação social.

Também na composição deste conselho, como espaço de debate em torno de temas relevantes para o desenvolvimento do país, pode ser percebido o limite do reconhecimento de novos sujeitos políticos, pois houve uma centralidade da relação capital-trabalho quando, na escolha dos representantes sociais no órgão colegiado, foram privilegiados empresários e sindicalistas. Evidencia-se a dificuldade de reconhecer novos sujeitos políticos e a heterogeneidade da sociedade que é composta por entidades com múltiplas formas de organização, interesses a defender e práticas de interação com o governo.

Com esta visão panorâmica sobre elementos da arquitetura da participação no Brasil, percebe-se que a disputa por parâmetros para as práticas democráticas, constitutiva da dinâmica política contemporânea, relativiza a garantia representada pela institucionalização de mecanismos de participação nas políticas públicas. Por um lado, é possível reconhecer que a Constituição de 1988 trouxe novo contexto institucional para a participação política, em especial com a descentralização administrativa. Por outro lado, a estrutura para a gestão da participação no Governo Lula sinaliza distanciamento entre discurso e prática. Com o intuito de aprofundar o entendimento sobre os espaços de participação política em nível federal, cabe a observação sobre o modo de funcionamento de conselhos e conferências.

3 - Caracterização dos espaços participativos nacionais

Conferências são espaços participativos, convocados pelo poder executivo com certa periodicidade, para interlocução entre representantes do Estado e da sociedade visando a formulação de propostas para determinada política pública. Por se desenvolverem de forma transitória, mas ao mesmo tempo não pontual, podemos destacar a natureza processual como caracterizadora das conferências.

Conselhos são espaços participativos, podem ser tanto consultivos como deliberativos, em que é prevista certa permanência no tempo. São compostos por representantes do poder público e da sociedade civil, esta podendo ser dividida em diferentes segmentos. Os conselhos têm como finalidade incidir nas políticas públicas de determinado tema, sendo que suas atribuições variam nos diversos contextos.

Pode-se dizer que conferências não são eventos, embora sejam realizadas como atividades eventuais. Assim, distinguem-se de audiências ou consultas públicas que são acontecimentos ocasionais, ou seja, realizados de acordo com as circunstâncias,

mesmo quando inseridas numa arquitetura institucional de participação social, como no caso da formulação de planos diretores para as cidades, ou quando estabelecidas num procedimento administrativo, como no caso de estudos de impacto ambiental.

Ao lado da realização não eventual, cabe destacar a transitoriedade das conferências. São convocadas com finalidades específicas por um período determinado. Assim, se diferenciam dos conselhos que são órgãos colegiados permanentes. E, mesmo que instituídas em um sistema de participação, como no caso da Assistência Social, necessitam de convocação singular feita pelo poder executivo, com certa regularidade quando são realizadas mais de uma vez.

Os conselhos, teriam como característica diferenciadora de outros espaços a permanência no tempo. Por mais que essa permanência não se verifique na prática e que existam conselhos que a partir de determinado momento tenham interrompido as suas reuniões, há no ato da criação a intencionalidade de ser um espaço contínuo, que mantém certa constância em suas reuniões, possuindo esses encontros algum encadeamento entre si, ou seja, cada reunião não é um evento isolado, estando inserida em um contexto mais amplo de construção de políticas públicas.

Os conselhos, diferentemente das conferências e de audiências públicas, não são abertos à participação de qualquer pessoa interessada na discussão. Quem pode falar nos conselhos são representantes de segmentos ou de organizações sociais. Há, em alguns casos a participação de conselheiros especialistas e de pessoas reconhecidas como importantes para determinado debate. É mais presente nos conselhos que em outros espaços a necessidade de a pessoa demonstrar conhecimento sobre o que fala, não podendo ser uma pessoa leiga no assunto. Essa característica é muito importante para se entender como se dá a representação política nos conselhos e conferências.

Afinal, numa perspectiva de ampliação da participação não caberia restrição e sim abertura a diferentes tipos e níveis de conhecimentos sobre um tema. De toda forma, mesmo a suposta abertura existente nas conferências se reduz quando apenas os sujeitos diretamente relacionados aos temas se envolvem nas discussões. Já nos conselhos a especialização para a participação pode restringir o envolvimento cidadão ao ponto de fomentar o que a perspectiva neocorporativa assume como monopólios associativos, pois somente organizações com certas características seriam capazes de agregar opiniões com informações precisas, expertises profissionais, capacidade contratual e legitimidade de participação (SCHMITTER, 1974).

Entre 2003 e 2010 ocorreram no país 74 processos denominados conferências em 40 temas diferentes³, 70% realizados pela primeira vez. Estima-se que mais de cinco milhões de pessoas tenham participado nas diferentes etapas (BRASIL, 2010). Neste trabalho estamos considerando apenas 63 conferências, pois 11 espaços participativos denominados conferências não se caracterizam como tal⁴.

Feita essa observação sobre conferências aqui não consideradas como tal, cabe ressaltar que nesta pesquisa os atos normativos que regulamentam os processos, em especial os regimentos, foram a fonte documental. Encontramos esses documentos de 52 conferências, sendo esse nosso universo de análise⁵.

Para a pesquisa, foram considerados 60 Conselhos Nacionais, divididos em três tipos: conselhos de políticas, conselhos de direitos e conselhos de fundos. Os conselhos se diferenciam por seus objetivos e formas de funcionamento. Os conselhos de políticas são os conselhos que contribuem para a formulação de políticas públicas para determinada área, podem ser políticas para a saúde, educação, assistência social, planejamento urbano, desenvolvimento rural, entre outros. Dos 60 conselhos mapeados, 39 são de política⁶, ou seja, a maior parte dos colegiados é desse tipo.

³ Aprendizagem Profissional; Aqüicultura e Pesca; Arranjos Produtivos Locais; Assistência Social; Cidades; Ciência, Tecnologia e Inovação; Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde; Comunicação; Comunidades Brasileiras no Exterior; Cultura; Defesa Civil e Assistência Humanitária; Desenvolvimento Rural Sustentável; Direitos da Criança e do Adolescente; Direitos da Pessoa com Deficiência; Direitos da Pessoa Idosa; Direitos Humanos; Economia Solidária; Educação; Educação Básica; Educação Escolar Indígena; Educação Profissional Tecnológica; Esporte; Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais; Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde; Infante-Juvenil pelo Meio Ambiente; Juventude; Medicamentos e Assistência Farmacêutica; Meio Ambiente; Políticas de Promoção da Igualdade Racial; Políticas Públicas para as Mulheres; Povos Indígenas; Recursos Humanos da Administração Pública Federal; Saúde; Saúde Ambiental; Saúde Bucal; Saúde do Trabalhador; Saúde Indígena; Saúde Mental; Segurança Alimentar e Nutricional; e Segurança Pública.

⁴ Não foram aqui consideradas como conferências: 1ª Conferência de Aprendizagem Profissional – não contou com etapas preparatórias e a etapa nacional se assemelhou a um seminário sobre o tema; 1ª a 4ª Conferências de Arranjos Produtivos Locais - organizadas em painéis temáticos não tiveram caráter propositivo e não contaram com etapas preparatórias; 1ª a 3ª Conferências Infante-Juvenis pelo Meio Ambiente - possuíram objetivo pedagógico sendo o público-foco adolescentes de 12 a 15 anos; 1ª Conferência de Recursos Humanos na Administração Pública Federal - espaço voltado a servidores públicos, sem o envolvimento da sociedade; 8ª e 10ª Conferências de Direitos Humanos - foram convocadas pelo legislativo e possuíram caráter congressional.

⁵ Não encontramos os documentos das seguintes conferências: 4ª de Saúde Indígena; 1ª de Políticas Públicas para as Mulheres; 3ª de Saúde Bucal; 5ª e 8ª dos Direitos da Criança e do Adolescente; 1ª a 3ª das Comunidades Brasileiras no Exterior; 3ª e 4ª de Ciência, Tecnologia e Inovação; e 4ª de Assistência Social.

⁶ Os conselhos de políticas são: Conselho Nacional do Meio Ambiente; Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária; Conselho Nacional de Segurança Pública; Conselho Nacional de Saúde; Conselho Nacional de Política Agrícola; Conselho Nacional de Previdência Social; Comissão Nacional de Incentivo à Cultura; Conselho Nacional de Assistência Social; Conselho Nacional de Imigração; Conselho Nacional de Educação; Conselho Nacional do Trabalho; Conselho Deliberativo da Política do Café; Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia; Conselho Nacional de Recursos Hídricos; Conselho Nacional de Política Energética; Conselho do Agronegócio; Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas; Conselho de Desenvolvimento do Agronegócio do Cacaú; Conselho de Gestão da Previdência Complementar; Conselho Nacional de Turismo; Conselho Nacional de Arquivos; Conselho Nacional do Esporte; Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil; Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo; Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção;

Os conselhos de direitos são aqueles que tratam dos direitos de uma determinada população, em geral, grupos marginalizados que se supõe que precisam de políticas específicas. Evidentemente que todos os conselhos lidam diretamente com a questão dos direitos, contudo, nesse caso o direito da população em questão é o foco do conselho. Nesta pesquisa, 11 conselhos são desse tipo⁷. Exemplos são os conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente e dos Direitos da Mulher.

Por fim, há os conselhos de fundos, como o do Fundo de Amparo ao Trabalhador ou do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza que tratam de recursos públicos direcionados a determinada política. Esses conselhos, muitas vezes são esquecidos da análise, mas como veremos, incluir esses órgãos na análise pode ser muito útil para entender às dinâmicas de representação nos espaços participativos nacionais. Como conselhos de fundos lidam diretamente com a gestão de recursos públicos, esse tipo de colegiado atrai determinados tipos de participantes. No total, há 10 conselhos de fundos⁸. Cabe dizer que também existem conselhos ligados à administração pública indireta, mas como estes estão na periferia da formulação de políticas públicas mais amplas, a opção aqui foi restringir a análise aos conselhos nacionais ligados a órgãos da administração direta.

4 - Finalidades dos espaços participativos nacionais

O entendimento da dinâmica da representação em espaços participativos passa por compreender o motivo de sua existência, ou ao menos, reconhecer os objetivos declarados nos atos normativos. Afinal, conhecer finalidades e competências de um espaço

Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social; Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; Conselho Superior de Cinema; Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável; Conselho Nacional de Economia Solidária; Conselho Nacional de Aquicultura e Pesca; Conselho Nacional de Combate à Pirataria e Delitos contra a Propriedade Intelectual; Conselho Nacional das Cidades; Conselho Nacional de Política Cultural; Comissão Técnica Nacional de Biossegurança; Comissão Nacional de Educação Escolar Indígena; Conselho Nacional de Defesa Civil; Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial; Conselho de Relações do Trabalho.

⁷Os conselhos de direitos são: Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana; Conselho Nacional dos Direitos da Mulher; Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente; Conselho Nacional de Combate à Discriminação; Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência; Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial; Conselho Nacional dos Direitos do Idoso; Conselho Nacional de Juventude; Comissão Nacional de Política Indigenista; Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais; Conselho de Representantes de Brasileiros no Exterior.

⁸Os conselhos de fundos são: Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional; Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos; Conselho Curador do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço; Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador; Conselho de Recursos do Sistema Nacional de Seguros Privados, de Previdência Privada Aberta e de Capitalização; Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente; Conselho Consultivo e de Acompanhamento do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza; Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social; Conselho de Acompanhamento do Fundo Nacional de Educação Básica (FUNDEB).

participativo é fundamental para saber o que potencialmente pode fazer, mesmo que exista diferença entre objetivos de direito e de fato.

De toda forma, saber a que vieram as conferências e quais as competências dos conselhos pode ser útil, em especial, para conhecer a visão que o órgão responsável tem do espaço participativo. Além disso, é importante percebermos que os conselhos e as conferências nacionais possuem as mais diferentes atribuições, pois mesmo que os espaços participativos aqui considerados sejam por natureza espaços de formulação de políticas públicas que envolvem representantes do governo e da sociedade, eles não possuem os mesmos objetivos e competências.

No caso das conferências foram identificados quatro tipos de objetivos: 1) Agendamento – quando se referiam à difusão de ideias, afirmação de compromissos, articulação entre atores, fortalecimento de redes, promoção de reflexões e debates ou troca de experiências; 2) Análise – quando estavam em foco ações de diagnóstico de uma situação ou avaliação de políticas, inclusive avaliação do encaminhamento de deliberações de conferências; 3) Participação – quando falavam em ampliação ou fortalecimento de espaços participativos na gestão de políticas públicas; e 4) Proposição – quando traziam aspectos de formulação de estratégias ou políticas para garantia de direitos, articulação entre entes federados e financiamento de ações, identificação de prioridades de ação para órgãos governamentais, além de intenções específicas de criação ou reformulação de planos, programas, políticas e sistemas.

Nos conselhos, identificamos três tipos de atribuições: 1) Há os objetivos estratégicos que tentam formular um projeto para a política, decidindo os princípios e o direcionamento da mesma. São divididos em objetivos de direcionamento, que formulam diretrizes e prioridades; de assessoria técnica, que emitem pareceres e subsidiam decisões; de coordenação e articulação de atores e de fomento à participação. 2) Existem também os objetivos programáticos que são ligados aos programas e projetos do ministério ao qual estão vinculados. São divididos em objetivos de planejamento, em que se apontam propostas para o planejamento anual e plurianual; objetivos de monitoramento e avaliação, em que os programas e políticas de determinado tema são monitoradas e avaliadas e de controle, em que o conselho tem o dever de aprovar relatórios de gestão e planos de contas relacionados às políticas em questão. 3) Por fim encontram-se objetivos e atribuições operacionais que são relacionados a tarefas do dia a dia do conselho, que podem ser divididos em tarefas de normatização, de orientação de diferentes públicos e de julgamento de processos relacionados à política.

Vale ressaltar que essas categorias não são estanques e os limites entre elas não são rígidos. No funcionamento dos espaços participativos todos os objetivos podem

ocorrer ao mesmo tempo. Um conselho, por exemplo, em uma mesma reunião pode discutir os objetivos de uma conferência nacional, avaliar uma atividade realizada e normatizar um procedimento específico. Uma conferência, enquanto convocada para a proposição na formulação de políticas públicas, pode também analisar realidades e difundir ideias. De toda forma, vale reconhecer a diferença entre as finalidades também para perceber que diferentes públicos podem ser atraídos para o espaço participativo a depender da ênfase num ou noutro tipo de objetivo.

Nas conferências, como era de se esperar, a proposição é a finalidade mais frequente. Ela aparece em todas as conferências, mas se pensarmos de maneira relativa às outras finalidades veremos que as conferências também tem o intuito de agendar questões. Entre as conferências que intencionaram o agendamento, 57% propuseram-se à troca de experiência, ao fortalecimento de redes e à articulação entre atores. Isso demanda, no processo de organização, ações específicas para garantir a presença e o encontro efetivo da multiplicidade de perspectivas sobre o assunto em pauta. No entanto, entre as conferências que mencionaram objetivos ligados ao fortalecimento ou criação de espaços participativos para a gestão de políticas públicas, apenas cinco trouxeram em seus objetivos a garantia de acesso a grupos sociais específicos. Foram as conferências ligadas a questões indígenas e criança, adolescência e juventude que falaram de seus próprios públicos. Não há, em outras conferências, menção à garantia de acesso aos espaços participativos de grupos marginalizados ou excluídos dos processos de decisão, embora se saiba que algumas conferências garantiram a presença de certos públicos por meio de cotas na composição das delegações estaduais para a etapa nacional. Isso pode revelar baixa preocupação com a inclusão de distintas perspectivas sociais no momento da convocação de espaços participativos como as conferências.

Afinal, mesmo que se deseje promover o intercâmbio de ideias, sem garantias à diversidade de representantes, não haverá troca efetiva. Essa é uma visão que retoma a ideia de representação descritiva quando argumenta que determinados grupos devem ser incluídos no debate público como forma de transformação social mais imediata (PHILLIPS, 2001). Young (2006), por exemplo, defende a inclusão como maneira de qualificação da representação nos espaços participativos pois não seriam somente as opiniões e interesses que seriam representados, mas também perspectivas. Perspectivas sociais são experiências e vivências que indivíduos possuem por fazerem parte de certo grupo. Pessoas de perspectivas sociais diferentes podem ter diferentes visões a respeito do mesmo problema, influenciadas por sua posição na estrutura social ou por condição pessoal. Assim, incluir nos propósitos de um espaço participativo a garantia de acesso a certos públicos pode revelar uma visão de sociedade civil ampla e heterogênea.

Ao observar as diferentes finalidades nos conselhos, podemos perceber que os objetivos estratégicos são os mais recorrentes, presente em 57 dos 60 espaços investigados, o que é bastante significativo quando estamos falando de conselhos gestores de políticas públicas. Isso mostra que, ao menos legalmente, esses espaços participativos devem participar da construção dos projetos que norteiam as políticas públicas. Com recorrências bastante semelhantes estão os objetivos programáticos e operacionais presente em 42 e 45 conselhos respectivamente.

Além disso, quando pensamos nos três tipos de conselhos, percebemos que há também atribuições diferentes para os espaços diversos. Conselhos de políticas são os que atribuições ligadas ao apontamento de diretrizes e prioridades são mais presentes, em seguida dos conselhos de direitos e por fim dos colegiados de fundos. É muito frequente também, em conselhos de políticas, atribuições relacionadas à normatização de determinados procedimentos ou até mesmo de normas mais gerais da política. Nesse caso, o conselho se apresenta como instância legitimada para produzir normas que deverão ser seguidas por aqueles que utilizarão a política.

Essa função normativa pode atrair para os colegiados as organizações que desejam o status público de colaborar na regulação de interesses. Status público que, segundo Streeck & Schmitter (1985), seria obtido na relação entre Estado e organizações, implicando mais do que ser consultado no momento de formulação de uma norma, mas sim contribuir com o cumprimento da mesma. Nessa visão, a disputa para a participação nos espaços participativos se daria também pelo potencial uso da autoridade estatal. Partilhando a autoridade estatal, os participantes de conselhos colaborariam em fazer cumprir a regulação de interesses.

Por sua vez, objetivos de coordenação, monitoramento e avaliação das políticas, promoção da participação e orientação de diferentes públicos são muito presentes em conselhos de direitos. Como esse tipo de espaço trata de direitos que devem ser promovidos por políticas transversais, o conselho acaba por ter essa função de coordenação da política relacionada ao grupo específico e de seu monitoramento e avaliação. Além disso, como esses espaços trabalham com populações subrepresentadas politicamente, o esforço de promover a participação política desses grupos é uma estratégia para a própria promoção dos direitos delas. Ainda, como em muitos casos os conselhos de direitos tratam de situações em que pessoas tem seus direitos sistematicamente desrespeitados por meio de discriminação, seja ela explícita, seja ela implícita, o espaço acaba também se ocupando em orientar diferentes públicos sobre a necessidade de reconhecer as especificidades dos públicos defendidos.

Em um contexto de multiplicidade de públicos, tais conselhos podem contribuir para que os grupos marginalizados se insiram em esferas potencialmente mais abertas aos interesses já previamente dialogados na sociedade civil. Além disso, a partir dessa abertura, podem ser construídas estratégias para a transversalização das demandas desses movimentos (FRASER, 1992). Esse parece ser o objetivo declarado dos conselhos de direitos: dar abertura para que defensores de grupos marginalizados possam, inseridos em esferas públicas fortes, coordenar, monitorar, avaliar e orientar a transversalização das demandas desses grupos em outros públicos mais amplos.

Os conselhos de fundos têm atribuições relacionadas à aprovação de planos de contas e de relatórios de gestão do fundo. Esses colegiados também são os que mais possuem atribuições relacionadas ao julgamento de processos e concessão de benefícios a determinadas organizações. São, em geral, funções mais burocráticas, mas que costumam ser objeto de disputas políticas que não podem ser desconsideradas. As funções judicantes, especialmente, atraem disputas muito calcadas na questão dos interesses, própria da lógica corporativista. O que parece ocorrer no espaço é a mediação de interesses em que o poder público assume o papel de mediador.

5 – Possibilidades de vinculação entre representantes e representados

Para que a representação se dê em termos democráticos, é necessária uma via de mão dupla: o representante deve se comprometer a atuar visando os interesses dos representados e os representados devem avaliar a atuação do representante e possuir mecanismos que possam desautorizar a sua atuação, caso a desaprovem. Desta forma, tanto a independência para a atuação dos representantes como para a ação de controle dos representados é garantida (PITKIN, 1967). O compromisso do representante e a sua identificação com a causa a ser representada já é algo discutido em algumas pesquisas recentes (GURZA LAVALLE, HOUTZAGER & CASTELLO 2006, AVRITZER, 2007), contudo os mecanismos que permitem com que os representados desautoricem a representação do representante caso a desaprovem não foram criados ainda. O vínculo entre representante e representado ainda depende da boa vontade dos representantes, o que não é bastante confiável, até porque a vinculação entre representante e representado é constituída por relações de poder e assimetria (MIGUEL, 2011). A seguir, são discutidos como os mecanismos de escolha de representantes e de envolvimento dos representados nos ajudam a entender como se dá essa vinculação nos espaços participativos nacionais.

Os conselhos são constituídos como espaços permanentes em que a representação se dá, em 30% dos casos por organizações mencionadas nos próprios atos normativos do conselho e em 29% dos conselhos por indicação feita pelo ministro ou por

uma comissão referendada pelo dirigente do órgão ao qual o colegiado se vincula. Nessas duas formas de escolha de participantes, há um chamado oficial à representação, ou seja, por mais que o governo tenha sido incitado pela sociedade civil a criar espaços de diálogo, é ele que escolhe os representantes. Quando a representação é exercida por uma organização reconhecida e já incorporada no ato normativo do conselho - decreto criador ou regimento interno, a escolha da pessoa que estará presente no espaço se dá pela própria instituição. Já no caso em que o ministro indica o representante, é possível que a sua escolha não preceda nem mesmo da consulta à organização que a pessoa diz representar.

Somente em 17,7% dos conselhos mapeados há eleições para a escolha de representantes. O uso de eleições seria o método mais inclusivo dentre os existentes, pois permite tanto que as organizações autonomamente escolham quem vai falar por elas quanto possibilita que novas entidades se insiram nos espaços de partilha de poder, por mais que a participação em um espaço por um novo ator seja sempre mais difícil do que por um ator que já está inserido no debate. Os conselhos de direitos são os que, proporcionalmente, mais utilizam esse tipo de método de escolha de representantes, sendo que essa é a forma em 36,4% dos conselhos de direitos.

Ainda se tratando das eleições, esse método não garante o envolvimento dos representados na escolha e avaliação dos representantes nos espaços participativos. As eleições nos conselhos são um processo em que somente potenciais representantes, que preenchem determinados requisitos, podem participar. Assim, uma organização só passa a fazer parte do conselho quando é reconhecida por outros representantes ou pelo governo como legítima vocalizadora de interesses de públicos a serem representados no órgão. Evidentemente esse método traz a tona diferenças no reconhecimento, permitindo disputas. Afinal, cada instituição considera mais importante algumas organizações. A eleição para escolha de representantes seria uma forma encontrada para mediar essa disputa.

Desta forma, a eleição de uma organização para um conselho é mais do que a legitimação do papel de porta-voz pelos próprios representados, é, em realidade, o reconhecimento, por parte de outros possíveis representantes, da aptidão da instituição para dar voz a determinados interesses. Uma disputa que se assemelha a visão de Bourdieu (1989) de luta política, em que os pares reconhecem a competência de determinado ator como porta voz de um discurso explicativo da realidade. Contudo, na representação eleitoral, essa disputa, esporadicamente se abre para a sociedade, porque necessita da aprovação dos representados. No caso dos conselhos, essa abertura não precisa acontecer, e como veremos, até mesmo quando a abertura acontece, como é o caso das conferências, ela não ameaça a posição dos conselheiros.

As conferências, por sua vez, são constituídas por etapas concatenadas que se sucedem e que, mesmo conectadas, encerram em si objetivos particulares. Nesse caso, há a intenção de envolvimento da sociedade na escolha dos representantes. Mesmo convocado por um órgão do governo federal, as conferências realizadas em etapas anteriores à nacional trazem objetivos particulares, pois além de colocarem em pauta as questões nacionais e escolherem representantes para a etapa seguinte, podem ser espaço de discussão e formulação de propostas para o âmbito em que são realizadas. Por exemplo, uma conferência municipal ou estadual deve discutir e formular propostas de políticas públicas a serem encaminhadas para a etapa seguinte, mas também pode ter como pauta questões de seu nível e ali encaminhar ao órgão competente.

Evidentemente que a possibilidade não garante a efetividade. Afinal, estados e municípios se inserem no processo por adesão voluntária. Nesse sentido, um possível desafio ou fragilidade eminente é a dependência em relação à vontade política para a própria realização do processo, pois na maior parte dos casos as conferências não estão previstas em lei e acabam vulneráveis às tendências da agenda e do modo de proceder dos órgãos do poder executivo. Desta forma, a convocação das conferências como processos em que municípios e estados podem ser formuladores e destinatários de propostas é uma característica que engendra potência e debilidade. Inclusive, possivelmente para prevenir questionamentos jurídicos, em grande parte dos atos normativos está explicitado que a não realização de etapas municipais não impede a etapa estadual, bem como que a conferência nacional independe da ocorrência das preparatórias em todos os estados.

Em geral, as etapas preparatórias das conferências correspondem aos níveis da federação (73% das conferências foram realizadas em estados e municípios) e, sendo um processo escalonado, as conferências municipais são seguidas de etapas estaduais e posteriormente de uma nacional. As conferências que não realizaram etapas municipais e estaduais tiveram nas etapas regionais a preparação para a nacional. Ainda na dimensão geográfica, outra modalidade de etapa preparatória existente foi a conferência intermunicipal que facilitou a mobilização e a discussão de base territorial.

Os conselhos, por sua vez, não possuem nenhuma vinculação de representação que vai do local para o nacional. Em alguns poucos espaços, representantes de conselhos subnacionais são chamados a participar, mas esses casos são exceção e não a regra⁹. Comumente, se estabelece que as organizações devem ser de abrangência nacional, atuando em um número mínimo de estados da federação para serem habilitadas a falar no espaço participativo nacional.

⁹ Os conselhos que incluem a participação de espaços participativos subnacionais são: Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas e Conselho Nacional de Recursos Hídricos.

O fato de somente organizações de abrangência nacional poderem participar dificulta o acesso de organizações que tem a atuação restrita a certos estados ou que trabalham em municípios menores. Ainda assim, decisões dos conselhos nacionais em muitas situações afetam as dinâmicas locais de formulação de políticas públicas, sendo que em alguns casos faz parte das atribuições dos conselhos articular os entes da federação e fomentar a participação local. Vemos que ao mesmo tempo que os atos normativos restringem a inserção de determinados atores mais ligados às dinâmicas regionais e locais, os conselhos são imbuídos do poder de interferir nas dinâmicas locais. Considerando que as políticas públicas são, de fato, concretizadas no âmbito local, e que por isso, é nesse âmbito que se encontram os representados das políticas, a restrição de os representantes possuírem abrangência nacional é um entrave a maior aproximação entre representante e representado.

Uma das modalidades mobilizatórias utilizadas em algumas conferenciais foram conferências livres, etapa preparatória não-eletiva, fundada na liberdade de organização da sociedade. Realizadas pela primeira vez na temática de Juventude foram posteriormente utilizadas em outras seis áreas¹⁰. Estas etapas, cumprindo alguns requisitos expressos nos atos normativos da conferência (registrar a discussão e a presença dos participantes no modelo proposto), possibilitaram a mobilização de públicos que possivelmente não se engajariam numa conferência de formato padrão. Sem a obrigação de percorrer todos os eixos temáticos da conferência, as propostas formuladas nessas etapas foram encaminhadas às comissões organizadoras para sistematização e inclusão nos textos das etapas posteriores.

Impulsionadas pelas ferramentas de interação à distância, em especial chats e fóruns de discussão na Internet, foram também organizadas conferências virtuais. Esse tipo de mobilização foi experimentado em três temáticas: Comunicação, Cultura e Segurança Pública. Estas etapas preparatórias não elegeram representantes para etapas seguintes, mas o conteúdo discutido *on line* foi considerado na formulação dos textos-base de encontros presenciais. Cabe destacar que a 2ª Conferência de Cultura uniu a modalidade virtual com as conferências setoriais, abrindo a possibilidade até de eleger os representantes do setor via Internet. O incremento no uso de tecnologias de comunicação e informação que favorece conferências virtuais pode inclusive respeitar novas formas organizativas da sociedade, pois potencialmente abre espaço para a participação de sujeitos políticos que antes não se envolveriam em um processo de formulação de políticas públicas.

¹⁰ Comunicação; Cultura; Defesa Civil e Assistência Humanitária; Direitos Humanos; Esporte e Segurança Pública.

A potência na mobilização de outros públicos, tanto nas conferências livres como nas virtuais, pode também ser vista como fragilidade. Afinal, a diferença em relação às outras etapas preparatórias é o que atrai algumas pessoas, ampliando a mobilização, mas também as fragiliza no que tange à importância no processo como um todo, em particular pela forma como são incorporadas as propostas nas etapas seguintes. A natureza deliberativa em contraste com uma mobilizatória ou consultiva pode ser parte do desafio envolvido na concepção e organização de etapas preparatórias das conferências. Nesse sentido, o caráter deliberativo dá uma importância diferente a uma etapa municipal, quando as propostas formuladas são incorporadas ao texto-base estadual, o que pode não acontecer na modalidade livre por ser consultiva. Experiência peculiar ocorreu na 1ª Conferência de Segurança Pública que na formulação do texto-base da etapa nacional equiparou as propostas das etapas preparatórias fossem elas municipais, estaduais, livres ou virtuais.

Outra questão ainda não resolvida nestas inovações vistas neste ciclo de conferências, em particular nas conferências livres e virtuais, é a impossibilidade de eleição de representantes para etapas seguintes. As propostas formuladas e as perspectivas presentes nestas modalidades de conferências podem se perder e não ser consideradas nos momentos posteriores. Pensar em formas de escolha e inclusão de representantes das conferências livres e virtuais em conferências estaduais e nacionais talvez seja um passo necessário para a validação destas etapas e para a integração processual que caracteriza as conferências. Isso porque, ao inserir somente uma ideia, desconsiderando as pessoas que passam pelas experiências relacionadas ao tema que a ideia envolve, o conteúdo pode se perder no meio da luta política (YOUNG, 2006).

Nas reuniões dos conselhos, por outro lado, apesar de serem abertas em praticamente todos os casos, cidadãos que não são conselheiros dificilmente têm voz e não possuem voto na plenária. Até mesmo os conselheiros suplentes nem sempre podem participar a contento das reuniões. Além disso, em muitas situações, a própria publicização do conselho é falha, sendo que nem mesmo os resultados das reuniões são publicados em meios que não são o Diário Oficial. Observa-se, pois, certo hermetismo nos conselhos, pois nem abrem espaço para a participação de novos públicos e nem publicizam a contento seus atos. Pode ser que as conferências sejam vistas como espaço de publicização e de inclusão de novos atores para a discussão que acontece permanentemente nos conselhos.

Nesse caso, haveria uma dinâmica de representação que se aproximaria à prática eleitoral em que, cotidianamente, os representados não interferem na formulação das políticas e esporadicamente há momentos de avaliação e apresentação de demandas. Contudo, quase inexistente é a conexão entre conselhos e conferências com o intuito de

fortalecer o vínculo entre representantes e representados em espaços participativos nacionais. Exceto no caso dos Conselhos das Cidades e de Segurança Alimentar e Nutricional¹¹, o espaço das conferências não interfere na escolha dos representantes dos colegiados.

Duas ressalvas devem ser feitas a essa visão que apresenta a conexão entre conselhos e conferências como parte da solução para ampliar o vínculo entre representantes e representados em espaços participativos nacionais. A primeira é que somente em 40% das conferências os conselhos se co-responsabilizaram pela convocação dos processos¹². Assim, a alternativa só poderia ser utilizada por uma minoria de conselhos. Em segundo lugar, não parece haver a intenção de fazer com que as conferências sejam espaços de autorização de representantes dos conselhos, ou seja, esse não é o objetivo e nem mesmo uma das atribuições das conferências.

É perceptível a fragilidade da autorização como requisito da representação em espaços participativos. Hanna Pitkin (1967), apesar de negar a exclusividade da autorização como critério de legitimação da representação política, também não a descarta, pois o marco inicial da atuação do representante parece se dar a partir da autorização. Portanto, a pequena parcela de conselhos que permite a escolha direta dos representantes pelos representados, ou ao menos os critérios e escolha dos representantes, traz o questionamento se a autorização como requisito da representação se daria de outra maneira ou seria inexistente nos espaços participativos. De toda forma, independente da maneira de autorização para a atuação do representante, há que haver momentos e possibilidades para o representado avaliar a atuação do representante. Afinal, é o representado que limita a atuação do representante e o obriga a ser sensível às suas demandas.

A princípio, os representantes das conferências são eleitos em espaços abertos a toda a população, por isso, todos estariam autorizados por seus representados. Essa visão sustenta a legitimidade da representação no escalonamento das conferências. Contudo, observando o conjunto de conferências percebe-se que há nas etapas nacionais três tipos de representantes com direito a voz e voto: eleitos, natos e indicados. Diante de

¹¹No caso do Conselho Nacional das Cidades, os representantes do conselho são eleitos nas conferências e no Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional é na conferência que são estipulados os critérios de escolha dos conselheiros, ainda que estes sejam escolhidos por indicação de uma comissão.

¹² Conferências de Aquicultura e Pesca, de Assistência Social, de Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde, dos Direitos da Criança e do Adolescente, de Economia Solidária, de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde, de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, de Políticas Públicas para as Mulheres, de Saúde, de Saúde Bucal, de Saúde Indígena, de Saúde do Trabalhador, de Saúde Mental e de Segurança Alimentar e Nutricional. Ademais, em três delas a criação do conselho esteve na pauta da discussão (Comunicação, Segurança Pública e Povos Indígenas) em uma o conselho foi criado entre a 1ª e a 3ª edição da respectiva conferência assumindo a partir dali a responsabilidade de convocá-la (Comunidades Brasileiras no Exterior).

processos escalonados como são as conferências é de se esperar que a eleição seja a forma de escolha para que participantes de uma etapa sigam como representantes para as próximas etapas. No entanto, a condição de integrante da comissão organizadora da conferência ou do respectivo conselho nacional dá o direito de participar como representante nato. Há ainda, nos regulamentos desses espaços a previsão de indicação de organizações consideradas relevantes para o debate, a semelhança do que ocorre nos conselhos.

Apenas sete das 52 conferências analisadas não contaram com a representação nata, ou seja, 87% dos processos permitiram esse tipo de participação. Isso faz pensar que a natureza da função desempenhada por conselheiros ou por integrantes da comissão organizadora seja suficiente para habilitar a pessoa a ser representante na etapa nacional, não necessitando, portanto, de autorização por parte da sociedade. Talvez seja decorrente da posição do conselho nacional na formulação de políticas públicas na área que os integrantes do colegiado podem participar das conferências. A habilitação anterior para participar do conselho já torna o representante apto a seguir sua função representativa no espaço ampliado de discussão da política que é a conferência. No caso de integrantes da comissão organizadora, a pessoa é habilitada no momento da indicação pelo poder executivo para colaborar na preparação da conferência. Assim, decorrente também do papel que desempenham, os integrantes da comissão organizadora nacional costumam ter voz e voto na etapa final do processo participativo.

Além da prerrogativa da participação como representante na etapa nacional, a comissão organizadora tem poder para indicar representantes. Em 42% das conferências foi constatada uma modalidade de participação por indicação. Nesses casos, organizações de abrangência nacional participaram com direito a voz e voto sem terem sido eleitas em etapas preparatórias, mas sim indicadas pela comissão organizadora, da mesma forma como acontece nos conselhos nacionais. A representação por indicação pode ser uma maneira de garantir a presença de um público que, sem esse estímulo, não participaria desse fórum de discussão. Cabe apenas especular se a ausência ocorreria por incapacidade de articulação para a eleição nas etapas preparatórias ou mesmo por desinteresse com a conferência, pois em alguns casos organizações de abrangência nacional podem ter acesso a outros foros em que a mesma pauta se coloca.

Nesse caso, o que parece acontecer é que organizações já reconhecidas como importantes não necessitam se articular com aqueles que dizem representar. Afinal, é na capilaridade dos municípios que se encontram os representados, os afetados pelas políticas que ajudam a formular. Se essas organizações conseguem estar presentes nos conselhos, espaços mais restritos e permanentes, sem a necessidade de consultar os representados,

por que precisariam fazê-lo no espaço aberto? Há, nesse caso, a legitimação por parte do governo e das organizações que fazem parte dos espaços participativos da representação sem vinculação com as bases.

Quando pensamos na vinculação entre o representante nos espaços participativos e seus representados, estamos considerando o conceito de *accountability* em que os representantes da sociedade civil devem controlar o governo eleito e que devem ser controlados por aqueles que dizem representar. É o que Gurza Lavalle e Castello (2008) chamam de a dupla face da *accountability*, ou seja, uma face é o controle exercido pelos representantes da sociedade no espaço participativo, a outra face o controle exercido pela sociedade sobre a ação de seus representantes. Como podemos perceber, esse controle dos representantes da sociedade nos espaços participativos nem sempre é perseguido pelas próprias organizações que participam dos conselhos e conferências. Seria importante, portanto, construir mecanismos para que as bases possam identificar as questões que lhes afetam e também avaliar a atuação de seus representantes.

6 - Possibilidades de inclusão de diferentes opiniões, perspectivas e interesse

Discutidos os problemas existentes na vinculação entre representantes e representados nos espaços participativos nacionais, é necessário também perceber se os conselhos e conferências são capazes de considerar múltiplas opiniões, perspectivas e interesses. A visão de que o espaço de decisão deve incluir diferentes perspectivas traz consigo a ideia de justiça da diferença (YOUNG, 1990). Esse argumento diz respeito à possibilidade dos consensos formulados a partir de espaços que não levam em consideração as perspectivas das pessoas que passam por situações de marginalização e opressão reproduzirem essa situação. Apesar da importância do conceito de perspectivas para o entendimento das motivações para a inclusão de grupos subrepresentados, consideramos que os diferentes interesses engendram a disputa política e por isso merecem atenção especial para entender as dinâmicas da escolha por incluir um grupo e não outro (MIGUEL, 2011). Nesse sentido, percebemos que alguns espaços tem mais a ver com a abertura para a apresentação de demandas de grupos que vivenciam determinada situação e que em outros a inclusão parece passar mais pela mediação dos interesses em disputa do que pela abertura a novas perspectivas.

Nos documentos analisados, encontramos 26 conferências que indicam a proporção de representantes do governo e da sociedade que devem compor as delegações estaduais, sendo destinadas, em média, 32% das vagas para o governo e 68% para a

sociedade. Três conferências destoam da média¹³. Apenas em nove conferências foi possível saber a proporção de vagas entre governo federal e governos municipais e estaduais. Em média, destina-se 22% das vagas governamentais para a esfera federal e 78% para estados e municípios. Vale considerar que os representantes governamentais de estados e municípios devem ser eleitos nas etapas preparatórias para participar da conferência nacional. Já no caso do governo federal as vagas são preenchidas por indicação.

Nos conselhos, a proporção encontrada entre sociedade civil e governo é, em média, 49% de conselheiros governamentais e 51% da sociedade civil. Contudo, é importante ressaltar que essa proporção varia conforme os diferentes tipos de conselhos, sendo que em conselhos de direitos encontramos 57% de representantes sociais, nos conselhos de políticas são 51% de representantes da sociedade e nos conselhos de fundos 45% dos conselheiros falam em nome de organizações da sociedade civil.

Nas conferências é comum mencionar que as delegações governamentais devem ser compostas por representantes dos três poderes, sendo que são mencionadas especificamente vagas ao judiciário em três conferências¹⁴. Ao poder legislativo são destinadas vagas em cinco dos processos participativos¹⁵. Vemos, pois, que a convocação das conferências pelo executivo parece concentrar nesse poder os representantes governamentais. Se imaginarmos que muitas das propostas formuladas dependem do legislativo e também do judiciário para a implementação, talvez consideremos que há baixo envolvimento desses poderes.

Nos conselhos, por sua vez, somente foi mencionada a presença de representantes de poderes legislativos e judiciário no Conselho da República¹⁶, que tem atribuições muito diferentes dos outros colegiados. Vale notar que em alguns casos é atribuição dos conselhos se manifestar sobre iniciativas legislativas correlatas e até mesmo elaborar anteprojetos de lei¹⁷. Isso sem contar com a atribuição normativa presente em

¹³ 6ª dos Direitos da Criança e do Adolescente com 91% das vagas para a sociedade e 9% para o governo; 1ª de Comunicação e 2ª de Meio Ambiente com 80% de vagas para a sociedade e 20% para o governo.

¹⁴ 1ª dos Direitos da Pessoa Idosa e nas 6ª e 7ª dos Direitos da Criança e do Adolescente.

¹⁵ 1ª Conferência dos Direitos da Pessoa Idosa, 2ª das Cidades, 1ª de Educação, 2ª e 3ª do Esporte.

¹⁶ O conselho da República tem como competência pronunciar-se sobre intervenção federal, estado de defesa e estado de sítio e as questões relevantes para a estabilidade das instituições democráticas. (BRASIL, 1990)

¹⁷ Os conselhos que tem atribuições questões relacionadas a atividade legislativa são: Conselho de Desenvolvimento do Agronegócio do Cacau; Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável; Conselho Nacional dos Direitos da criança e do Adolescente; Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial; Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social; Comissão Nacional de Política Indigenista; Conselho de Relações do Trabalho; Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil; Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo; Conselho Deliberativo do Fundo ao Amparo ao Trabalhador; Conselho Nacional de Combate a Discriminação; Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia; Conselho Nacional dos Direitos da Mulher; Conselho Nacional de Economia Solidária; Conselho Nacional de Segurança Pública; Conselho Nacional de Política Energética;

66,7% dos conselhos, sendo esta competência instituída em 74,4% dos conselhos de políticas. Interessante notar que nas conferências se assume que é importante a presença de atores governamentais indiretamente relacionados com a função executiva, contudo, nos conselhos o que se verifica é a falta de previsão da articulação com os outros poderes que também influenciam na realização da política pública.

A existência da representação governamental nas conferências e nos conselhos implica no reconhecimento do governo como participante na negociação das políticas públicas. Isso faz com que surja a questão sobre o papel do governo nos processos participativos e até mesmo o questionamento sobre a finalidade dos mesmos. Cairia por terra a percepção que tem as conferências como processos de escuta de demandas sociais e ganharia força a visão do espaço como arena de interlocução e disputa entre governo e sociedade. Afinal, os representantes governamentais não estariam incumbidos apenas de promover e organizar as conferências, ou mesmo de mediar conflitos de posições, seriam eles também agentes no embate de ideias.

A necessidade de reconhecer o próprio governo como participante na negociação das políticas públicas é desafio no exercício da representação também nos conselhos (ABERS & KECK, 2008). Afinal, nesses espaços participativos não se negocia e toma-se posição apenas entre representantes de organizações sociais. Se em um conselho há representantes do governo em paridade com representantes da sociedade, há que se pensar quais seriam os interesses que os primeiros deveriam defender. Das organizações da sociedade civil espera-se a vinculação com os representados e, diante dessa expectativa, fala-se na interlocução por interesses de grupos identificáveis. Mas quem os representantes governamentais devem representar? Devem defender o plano de governo eleito? Seria seu papel garantir a consideração às minorias não contempladas pela representação social? Ou estariam incumbidos de marcar posições na heterogeneidade do próprio governo?

No caso da representação da sociedade nas conferências a distribuição de vagas é específica em cada espaço, a depender dos segmentos reconhecidos naquela área temática. Cinco são as categorias presentes de maneira geral: usuários, trabalhadores, movimentos sociais, empresários e sindicatos. Além desses, estão mencionados prestadores de serviço ou concessionários de serviços públicos, ONGs, entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa. A depender da forma como está organizada a sociedade naquela área temática, varia a quantidade de vagas destinadas a cada segmento.

Para garantir a presença de certos públicos na etapa nacional, algumas conferências estabeleceram cotas para a composição das delegações a serem eleitas nas etapas estaduais. Entre as conferências, 1/3 apresentou alguma ação para garantir a inclusão

de sujeitos marginalizados do sistema político nesses processos participativos. No caso das mulheres, apenas 15% das conferências¹⁸ destinaram vagas por gênero para a composição da delegação estadual, sendo mais comum reservar 30% das vagas. Representam 7% do total de conferências as que reservaram vagas por critério de idade, justamente espaços cujo público-foco da política é especificado pela faixa etária¹⁹. E 9% das conferências²⁰ especificaram cotas por cor ou raça na composição da delegação estadual, negros e indígenas foram os grupos étnico-raciais que tiveram a participação garantida.

Nas conferências, além dos critérios de gênero, idade e raça, a condição socioeconômica²¹ apareceu como garantidora da participação. Importante mencionar que duas conferências²² falaram de maneira geral em critérios de participação, sem especificar cotas, isso indica uma recomendação para as comissões organizadoras estaduais no momento de desenhar a forma de composição da delegação. No entanto, a recomendação pode não gerar a ação inclusiva. Embora a destinação de vagas oportunize que beneficiários de políticas se vejam como sujeitos de direitos e com a inclusão no processo participativo possam reivindicar seus direitos e apresentar suas perspectivas das questões em pauta, é importante ponderar que a ação inclusiva aconteceu mais em conferências que de alguma forma lidam com questões do cotidiano dessas pessoas. Isso pode indicar uma tendência à escuta de demandas de beneficiários das políticas e não à inclusão de sujeitos marginalizados dos espaços de formulação de políticas públicas afim de relativizar os consensos formados nas diferentes áreas (YOUNG, 2000).

Uma das alternativas realizadas nas conferências, com o intuito de mobilizar grupos específicos dentro do tema em pauta, foram as etapas setoriais. Três foram as conferências²³ que realizaram esse tipo de modalidade. Exemplar é a finalidade expressa pela 2ª Conferência do Meio Ambiente para as etapas setoriais: “que as lideranças nacionais dos setores participem da Plenária Final da II CNMA; e que cada um dos setores, por meio da sua participação, auxilie na identificação de propostas para a construção da

¹⁸ 1ª de Saúde Ambiental; 1ª de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais; 1ª de Desenvolvimento Rural Sustentável; 1ª e 2ª do Esporte; 1ª a 3ª do Meio Ambiente.

¹⁹ 1ª e 2ª dos Direitos da Pessoa Idosa e 6ª e 7ª dos Direitos da Criança e do Adolescente.

²⁰ A 1ª de Políticas de Promoção da Igualdade Racial destinou 60% das vagas a negros, sendo que há menção a vagas para outros grupos étnico-raciais. Na 2ª edição esta conferência reservou 15% de vagas para comunidades tradicionais. A 3ª de Segurança Alimentar e Nutricional garantiu 20% das vagas para negros e indígenas. Já a 3ª do Meio Ambiente falou em 5% de vagas para indígenas e 5% para comunidades tradicionais. No caso da 1ª de Educação Escolar Indígena não se fala em cotas, mas pela peculiaridade do tema 75% das vagas são para indígenas.

²¹ A Conferência de Segurança Alimentar e Nutricional destinou 25% das vagas na 2ª edição para pessoas pobres e na 3ª edição 20% para pessoas em situação de insegurança alimentar.

²² 1ª de Direitos Humanos e 2ª de Políticas Públicas para as Mulheres.

²³ 2ª Conferência de Cultura (reunindo públicos das múltiplas linguagens artísticas); 1ª de Juventude (consultando populações tradicionais) e 2ª do Meio Ambiente (direcionando o debate para cada setor envolvido com a questão ambiental).

sustentabilidade sócio-ambiental a partir de uma leitura nacional dos seus desafios” (Regulamento da 2ª Conferência do Meio Ambiente).

Com as etapas setoriais nas conferências é perceptível a intenção de garantir a presença de uma diversidade de sujeitos políticos que, sem uma articulação paralela não elegeria delegados para a etapa nacional, como no caso da Conferência de Juventude que realizou consulta específica para populações tradicionais. Isso também se coloca nas áreas de Cultura e Meio Ambiente, mas de outra maneira, pois a presença de determinados setores é garantida evitando a exclusão de determinadas vozes por terem reduzida capilaridade organizativa. Ou seja, para garantir a participação de setores que trazem contribuições específicas para o entendimento do tema em pauta, mas que não seriam eleitos em etapas preparatórias abertas, uma alternativa foi realizar discussão paralela que também possibilitou a eleição de representantes. Nesse sentido, haveria o esforço de propiciar a abertura para a inclusão de demandas de grupos específicos em espaços separados, assumindo que a simples participação em espaços mais amplos como as conferências municipais e estaduais poderia constringer a apresentação e o diálogo sobre as necessidades do grupo (FRASER, 1992).

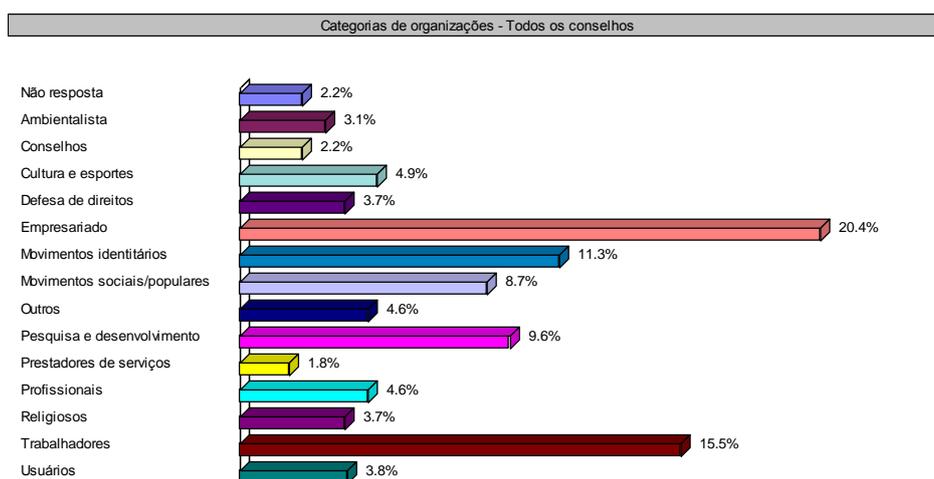
Princípio semelhante parece nortear a criação de conselhos de direitos²⁴ para esses grupos. Se pensarmos em organizações que defendem determinados grupos marginalizados do sistema político, como mulheres, negros, deficientes físicos, idosos, população LGBTT etc, elas compõem 11,3% dos representantes da sociedade civil dos conselhos quando considerados todos os colegiados. Contudo, quando considerados apenas os conselhos de direitos, esse número sobe para 34,5% dos representantes civis. Assim como nas conferências, a tendência não é incluir grupos marginalizados nos diferentes espaços, mas sim valorizar a participação desses grupos nos espaços que discutem políticas que beneficiam diretamente esses sujeitos de direitos. Seriam também espaços para a construção de estratégias pelos próprios sujeitos, em parceria com o governo, para a transversalização das demandas ligadas aos grupos excluídos nas diversas áreas, considerando que o objetivo de coordenar, monitorar e avaliar políticas relacionadas aos direitos desses grupos nas diversas áreas é comum nesses conselhos.

Por outro lado, não foram encontradas iniciativas de cotas ou esforços para aumentar a participação em conselhos que não são de direitos. Inclusive, se observarmos a proporção de homens e mulheres no total de conselhos, por exemplo, veremos que 57,6%

²⁴ O Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), apesar de ser um conselho de direito, tal princípio não parece estar presente porque não são crianças que defendem e discutem os próprios direitos e interesses. Apesar de já haver iniciativas para a inclusão de adolescentes nas Conferências de Crianças e Adolescentes, essa não é uma prática presente no CONANDA.

dos conselheiros são homens e 22,6% são mulheres²⁵. Se considerarmos os conselhos que não tratam diretamente dos direitos dos grupos marginalizados, percebemos uma presença pequena de movimentos identitários. Em conselhos de fundos, esse tipo de organização não chega a 2% dos representantes da sociedade. Nos conselhos de políticas, 5,5% das organizações da sociedade civil defendem direitos de grupos marginalizados. Nesse caso, o esforço para trazer para o debate grupos com perspectivas sociais diferentes ainda é incipiente.

De maneira geral, o que se verifica na representação da sociedade civil nos conselhos é a presença significativa, mas não predominante, de movimentos sociais. Nesses espaços, 11,3% dos conselheiros da sociedade correspondem a movimentos identitários que defendem grupos marginalizados, 8,7% a movimentos populares, 3,8% a organizações de usuários e 3,7% a organizações de defesa de direitos, somando 27,5%. Além disso, há fortes referências à dicotomia capital e trabalho como objetos de representação política, que se intensifica conforme os objetivos dos conselhos. Encontramos 20,4% de conselheiros representando organizações ligadas ao empresariado e 20,1% ligados a sindicatos e associações profissionais²⁶. Há ainda 9,6% de representantes de entidades de pesquisa e desenvolvimento e especialistas nos temas dos espaços, o que demonstra um perfil bastante tecnicista da representação em alguns conselhos. Por fim, é também significativa a presença de 3,7% de representantes de organizações religiosas, como vemos no gráfico que apresenta a proporção de organizações sociais presentes nos conselhos nacionais.



²⁵ Não foi possível identificar o sexo dos conselheiros em 19,7% dos casos.

²⁶ Nos gráfico e tabela apresentados mais a frente, foi decidido separar organizações de trabalhadores e associações de profissionais por entendermos que em algumas situações as motivações para a inclusão de um ou de outro são diferentes. Quando se busca incluir sindicatos há como pressuposto a defesa dos interesses dos trabalhadores, o que não é tão comum, por exemplo, em associações profissionais como o Conselho Nacional de Engenharia que, apesar de também defender interesses, trazem uma lógica presença pelo conhecimento técnico do profissional.

Pudemos notar que de acordo com os objetivos dos conselhos, mais representantes de um ou outro tipo de organização se fazem presentes. Em conselhos de fundos, em que objetivos de controle, normatização e de judicância são predominantes, a presença maior é de confederações empresariais. Nesses três objetivos, os representantes de organizações empresariais correspondem em média a 34%, 30% e 29%, respectivamente. Essa presença empresarial pode indicar que há uma dinâmica de intermediação de interesses semelhante à observada na visão corporativista em que o papel do Estado é criar mecanismos para a mediação de interesses privados e garantir o monopólio da representação a algumas organizações²⁷ (SCHMITTER, 1974).

Em contraste, há conselhos em que a atribuição de assessoria técnica favorece o acesso de organizações ligadas a pesquisa e a grupos empresariais, que chegam a compor em média 14% e 24% respectivamente das vagas no conselho. A presença de organizações ligadas a pesquisa nesse tipo de conselho parece óbvia, visto que é objetivo do espaço dar subsídios técnicos às decisões do órgão. Contudo, é intrigante perceber que os empresários, que a princípio não seriam detentores de um saber técnico tem presença significativa nesses espaços. Interessante perceber que justamente aqueles que têm na sociedade maior capital econômico e cultural são considerados capazes de dar assessoria técnica aos órgãos públicos (BOURDIEU, 2001).

Quando os conselhos têm como atribuição fomentar a participação é que os movimentos sociais estão mais presentes, sejam estes populares ou identitários, correspondendo a 11% e 19% respectivamente. Contudo, é importante perceber que somente $\frac{1}{3}$ dos conselhos tem essa atribuição entre suas competências. Nesse caso, a promessa de inclusão dos movimentos sociais na gestão de políticas públicas se concretiza muito parcialmente. Percebe-se que nos espaços participativos nacionais essa é uma rara realidade, o que significa que, além de conselhos e conferências possuírem baixo vínculo entre representantes e representados, há pequena garantia da presença de múltiplas vozes no debate, em especial pela ausência de grupos comumente excluídos dos espaços decisórios. Segue tabela que mostra a proporção dos tipos de organizações por atribuições dos conselhos.

²⁷ Ao observar a tabela, é perceptível também o aumento bastante significativo da média de organizações ambientalistas em conselhos com atribuições de controle e de judicância. Esse é um fenômeno interessante que ainda deve ser investigado.

Proporção média das seguintes organizações segundo as diferentes atribuições dos conselhos										
Atribuições vs tipos de organizações participantes	Direcionamento	Assessoria técnica	Coordenação	Participação	Planejamento	Monitoramento e avaliação	Controle	Normatização	Orientação	Judicância
Trabalhadores	18%	14%	17%	15%	16%	15%	19%	17%	12%	11%
Profissionais	3%	5%	5%	7%	5%	5%	4%	5%	7%	5%
Empresários	22%	24%	20%	6%	17%	17%	34%	30%	21%	29%
Movimentos Populares	5%	5%	6%	11%	7%	6%	4%	6%	5%	2%
Movimentos Identitários	10%	5%	15%	19%	15%	10%	0%	4%	12%	5%
Pesquisa	11%	14%	11%	6%	6%	12%	3%	11%	13%	11%
Educação, cultura e esportes	4%	9%	6%	5%	6%	6%	0%	6%	7%	3%
Defesa de Direitos	3%	7%	4%	5%	3%	2%	8%	2%	5%	6%
Religiosos	3%	4%	4%	7%	6%	4%	3%	4%	3%	3%
Usuários	4%	4%	3%	7%	3%	7%	7%	4%	4%	9%
Conselhos	4%	0%	1%	0%	9%	5%	1%	2%	1%	4%
Meio Ambiente	4%	4%	1%	3%	6%	3%	14%	4%	6%	11%
Prestadores de serviço	1%	2%	2%	3%	0%	2%	0%	2%	1%	1%

7 - Considerações finais

O texto constitucional indicou princípios e diretrizes para atual arquitetura da participação tendo apontado a inclusão de cidadãos e cidadãs no processo decisório como maneira de efetivar a gestão pública participativa. Foram justamente esses preceitos legais que deram espaço para a institucionalização de conselhos e para a realização de conferências. No entanto, a operacionalização dessas garantias depende das estruturas institucionais desenhadas a partir de visões sobre a sociedade civil e a finalidade de sua participação na formulação de políticas públicas.

No caso do Governo Lula, os indicativos da estrutura de gestão da participação eram de aprofundamento da fragmentação administrativa, de pesos diferentes para sujeitos políticos distintos e de homogenização da sociedade na relação capital-trabalho. Isso pode demonstrar contradições entre discursos e práticas, em particular quando se observa a forma de escolha e o perfil do público de espaços participativos nacionais. O próprio grau de abertura à participação em conselhos e conferências nacionais pode ser indicativo da maneira como se dá a dinâmica de funcionamento desses espaços. Vimos que há uma tendência à especialização para participação, o que restringe o envolvimento de cidadãos e cidadãs, fomentando monopólios de representação.

Observando as finalidades dessas institucionalidades, percebemos a multiplicidade de objetivos, mas nestes nem sempre se vê a garantia de inclusão de sujeitos marginalizados do sistema político, por isso a visão de sociedade civil que orienta a constituição desses espaços pode ser restritiva ou excludente. Afinal, a existência da garantia de acesso a determinados sujeitos políticos no próprio ato normativo pode revelar uma percepção ampla e heterogênea da sociedade civil.

De toda forma, mesmo que na constituição do espaço não se especifique a presença deste ou daquele público, é perceptível que diferentes tipos de espaços reúnem distintos participantes, ou ao menos participantes com distintas intenções, isso é notório em especial nos conselhos. Nos colegiados de políticas há preponderância de finalidades normativas, por isso podem ser vistos como espaços regulados pelo Estado para a regulação de interesses em que a disputa para a participação se daria em torno do status público pelo potencial uso da autoridade estatal para fazer cumprir as regras. Os conselhos de direitos, pela razão finalística de garantia de direitos a determinados sujeitos, podem ser vistos como espaços que potencializam a inserção de públicos marginalizados na transversalização de políticas que os afetam. Já os conselhos de fundos, pelas funções judicantes e burocráticas, em muitos casos são os que mais explicitam a disputa capital-trabalho na composição e no funcionamento do colegiado.

Aliado à natureza do espaço, a maneira como são escolhidos os representantes, em muitos casos sem o envolvimento dos representados, direciona a dinâmica da representação, em especial pelo baixo vínculo entre representantes e representados. O que se observa é que a força de autorização para a representação nos espaços participativos nacionais estudados não emana dos representados e sim do órgão que institui o espaço ou do reconhecimento por organizações que já estão legitimadas para atuação naquela instância. Em certo sentido há uma tendência ao hermetismo, pois poucas são as oportunidades de inclusão de novas perspectivas sociais nesses espaços, seja pela impossibilidade já instituída nos atos normativos que exigem requisitos para a participação em nível nacional, seja pela dificuldade de novas organizações adentrarem nos círculos de poder já delimitados. Corroborando com esta ideia a inexistência de mecanismos de controle dos representantes por parte dos representados diminui ainda mais a permeabilidade dos espaços participativos nacionais às necessidades de públicos ali ausentes.

Ademais, poucas são as ações existentes nos espaços participativos nacionais para a efetivação da justiça de diferença. Embora existam algumas iniciativas de considerar critérios de gênero, idade, raça e condição socioeconômica na composição dos espaços, pode-se dizer que são restritas a espaços cujo público esperado é deste ou daquele grupo

social. Nesse sentido, a tendência não parece ser de inclusão de diferentes perspectivas no debate político, mas sim da escuta de demandas e mediação de interesses.

Em meio aos esforços para conciliar a novidade dos espaços participativos com teorias construídas para contextos de representação eleitoral (GURZA LAVALLE, HOUTZAGER & CASTELLO, 2006, AVRITZER, 2007, LÜCHMANN, 2007), nossa intenção era observar os traços da representação nesses espaços para assim perceber se as principais abordagens sobre o tema seriam aplicáveis. Inicialmente, imaginamos lacunas teóricas, mas o que notamos foi que os espaços participativos nacionais enfrentam desafios muito semelhantes às instituições representativas por natureza. Apesar de encontrarmos aberturas para discussão teórica, por exemplo na incompletude da noção de autorização quando observada a dinâmica representativa de conselhos e conferências, o que consideramos é que as teorias são úteis inclusive para que sejam identificadas as contradições e fragilidades destas institucionalidades. Ao finalizarmos este trabalho, temos a sensação de que mesmo tendo sido elaboradas em outros contextos, as teorias já existentes nos estimulam a uma visão crítica a respeito do exercício da representação política nos espaços participativos.

8 – Referência bibliográficas

ABERS, Rebecca. & KECK, Margaret. **Representando a diversidade? Estado, sociedade e relações fecundas nos conselhos gestores**. Cadernos do CRH (UFBA), v. 21, p. 99-112, 2008.

AVRITZER, Leonardo (2007). **“Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação”**. Dados, vol. 50, nº 3, pp. 443-64. 2007

BRASIL. Lei nº 8.041 de 05 de junho de 1990.

BRASIL. **Balanco de Governo 2003-2010**. Livro 6. Capítulo 3: Democracia e Diálogo. Disponível em <http://www.secom.gov.br/sobre-a-secom/publicacoes/arquivos-privados/balanco-de-governo-2003-2010/livro-6/6.3-participacao-social/at_download/file> Acessado em 10/08/2011

BOURDIEU, Pierre. **“A representação política. Elementos para uma teoria do campo político”**, em *O poder simbólico*. 1989 Lisboa: Difel, s.d.,

BOURDIEU, Pierre. **Meditações pascalianas**. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil Editora, 2001

FRASER, Nancy. **Rethinking Public Sphere: A Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy**. In CALHOUN, Craig. *Habermas and the Public Sphere*. MIT Press, 1992.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos populares e participação popular**. In *Revista Serviço Social e Sociedade*. nº. 34 São Paulo: Cortez, 1990.

_____. **Os Conselhos de Educação e a Reforma do Estado**. In CARVALHO, Maria do Carmo A.A. & TEIXEIRA, Ana Cláudia C (orgs.) *Conselhos gestores de políticas públicas*. São Paulo: Pólis, 2000.

GURZA LAVALLE, Adrián, HOUTZAGER, Peter P e CASTELLO, Graziela “**Representação política e organizações civis: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade**”. Revista Brasileira de Ciências Sociais, nº 60, pp. 43-66. 2006

GURZA LAVALLE, Adrián e CASTELLO, Graziela. “**Sociedade civil, representação e a dupla face da accountability: cidade do México e São Paulo**”. Caderno CRH, nº 52, pp. 67-86. 2008

HOCHMAN, Gilberto. *Reformas, instituições e políticas de saúde no Brasil (1930-1945)*. In Educator, n. 25, p. 127-141. Curitiba: Editora UFPR, 2005.

IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. **Perfil dos municípios brasileiros: gestão pública 2001**. Rio de Janeiro: IBGE, 2002.

LÜCHMANN, Ligia. “**A representação no interior das experiências de participação**”. Lu Nova. São Paulo. 70: 139 - 170. 2007.

MIGUEL, Luis Felipe. “**Representação e Interesses: Uma crítica a Young e Urbinati**” 2011. Paper para o 7º Encontro da ABCP – área de Teoria Política

MORONI, José. **Participamos, e daí?** In Observatório da Cidadania – Textos para Debate. Novembro de 2005. [on line] Disponível em: <www.ibase.br/pubibase/media/Participacao_Moroni.pdf> Acesso em 25/04/2006.

PHILLIPS, Anne. **De uma política de idéias a uma política de presença?** In Rev. Estud. Fem., vol.9, no.1, 2001. pp. 268-290.

PITKIN, Hanna Fenichel. **The concept of representation**. Berkeley: University of California press, 1967.

RAICHELIS, Raquel. **Sistematização: Os conselhos de gestão no contexto internacional**. In CARVALHO, Maria do Carmo A. & TEIXEIRA, Ana Cláudia C. (orgs.) Conselhos gestores de políticas públicas. São Paulo: Pólis, 2000.

SANTOS, Boaventura de Sousa. & AVRITZER, Leonardo. **Para Ampliar o Cânone Democrático**. In Democratizar a Democracia. Boaventura de Sousa Santos. (org.) Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SIMÕES, Júlio Assis. **O dilema da participação popular: a etnografia de um caso**. São Paulo: ANPOCS - Marco Zero, 1992.

SOUZA, Celina. **Sistema brasileiro de governança local: inovações institucionais e sustentabilidade**. In LUBAMBO, Catia. COELHO, Denilson Bandeira. & MELO, Marcus André. [orgs.] Desenho institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

SCHMITTER, Philippe C. **Still the Century of Corporatism?** In The Review of Politics. Vol. 36. Nº 1, Ja, 1974, pp. 85-131.

STREECK, Wolfgang. & SCHMITTER, Philippe C. **Community, Market, State-and Associations? The Prospective Contribution of Interest Governance to Social Order**. In European Sociological Review, Volume 1, Issue 2 (Sep., 1985), 119-138.

VOLPI, Mário. **A democratização da gestão das políticas para a infância e a adolescência**. In CARVALHO, Maria do Carmo A. & TEIXEIRA, Ana Cláudia C. (orgs.) Conselhos gestores de políticas públicas. São Paulo: Pólis, 2000.

YOUNG, Iris Marion. **Justice and the politics of difference**. Princeton: Princeton University Press, 1990.

_____. **Inclusion and democracy**. 2000 Oxford: Oxford University Press.

_____. **Representação Política, Identidade e Minoria**. In Lua Nova, nº 67, 2006. São Paulo, pp. 139-190.