

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA**

**REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E SOCIEDADE CIVIL:  
UM ESTUDO SOBRE A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA EM  
CONSELHOS NACIONAIS**

**Paula Pompeu Fiuza Lima**

**BRASÍLIA  
2014**

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA**

**REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E SOCIEDADE CIVIL:  
UM ESTUDO SOBRE A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA EM  
CONSELHOS NACIONAIS**

**Paula Pompeu Fiuza Lima**

**Dissertação apresentada ao Programa de Pós-  
Graduação em Ciência Política da Universidade  
de Brasília, como requisito parcial para obtenção  
do título de Mestre em Ciência Política.**

**Orientadora: Marisa Von Bülow.**

**BRASÍLIA  
2014**

Paula Pompeu Fiuza Lima

**Representação política e sociedade civil: um estudo sobre a representação política em Conselhos Nacionais**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

**Banca Examinadora**

Presidente: Marisa Von Büllow

Instituição: Universidade de Brasília

Membro interno: Rebecca Neara Abers

Instituição: Universidade de Brasília

Membro externo: Roberto Rocha Coelho Pires

Instituição: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Suplente: Luis Felipe Miguel

Instituição: Universidade de Brasília

Brasília, 27 de fevereiro de 2014

## **Representação política e sociedade civil:**

### **Um estudo sobre a representação política em Conselhos Nacionais**

**Tema:** Instituições Participativas Nacionais

**Área:** Ciência Política – Estado e Governo – Estrutura e Transformação do Estado

**Resumo:** Essa dissertação discute o exercício da representação política por organizações sociais em conselhos nacionais de políticas públicas. Seu objetivo é analisar a representação política exercida por atores da sociedade civil nesses espaços e identificar suas características e variações. Tem como objetivo também contribuir para o debate sobre a avaliação da qualidade democrática da representação política exercida por atores da sociedade civil nesses espaços. A pesquisa foi feita com base em uma metodologia mista, que analisa um número grande de casos e aprofunda em um deles. Tendo como referencial os critérios de qualidade da representação, foi construída uma tipologia dos modelos de representação em conselhos gestores que se baseia em duas dimensões: a pluralidade da representação e a distribuição interna do poder no espaço. Aprofunda, ainda, em um modelo de representação específico, analisando o Conselho Nacional de Assistência Social. A pesquisa permitiu observar que a representação política de boa qualidade, ou seja, que permite que uma pluralidade de atores intervenham nas discussões sobre políticas públicas, é um efeito de diversas características das instituições participativas. Contudo, ao buscar depoimentos dos conselheiros, é possível perceber que os critérios de avaliação da qualidade da representação podem até mesmo estar em tensão, visto que ao ser incluído de forma empoderada, o conselheiro passa a lidar com rotinas da administração pública que nem sempre dizem respeito às pautas que ele busca inserir e que respondem a seus possíveis representados. É na compreensão das dinâmicas conselhistas, que podem ser ora burocratizadas, ora permeadas por conflitos que geram mudanças de prioridades, que se busca responder quais são os desafios encontrados no exercício da representação em conselhos nacionais.

**Palavras-chave:** Conselhos gestores; representação política; sociedade civil

**Abstract:** This dissertation discusses the exercise of political representation by social organizations in national policy councils. Its goal is to analyze the political

representation exercised by civil society actors in these spaces and identify its features and variations. Also aims to contribute to the debate on the assessment of the democratic quality of political representation exercised by civil society actors in these spaces. The research was based on a mixed methodology that analyzes a large number of cases and delves into one of them. Taking as reference the quality criteria of representation, we constructed a typology of models of representation in management councils that relies on two dimensions: the plurality of representation and the internal distribution of power in the council. It also delves into a specific model representation, analyzing the National Council of Social Assistance. The research allowed to observe that political representation of good quality, that allows a plurality of actors intervene in policy discussions, is an effect of various characteristics of participatory institutions. However, the qualitative research showed that one can see that the criteria for assessing the quality of representation may even be in tension. It is in understanding the councils dynamics, which can sometimes be bureaucratized or permeated by conflicts that generate changes in priorities, which seeks to answer what are the challenges encountered in the course of representation in national councils.

**Keywords:** Policy councils; political representation; civil society.

## AGRADECIMENTOS

A Deus, pela força. A minha família: Paulo Lima, Cândida Magalhães e Vítor Lima, pelo suporte e carinho. Ao Clóvis Souza pela companhia nos trabalhos e na vida. À Marisa von Bülow pela orientação atenciosa. À equipe dos tempos de INESC/POLIS, que foi o início deste trabalho: José Antônio Moroni, Rosângela Paz, Anna Luiza Souto, Ana Cláudia Teixeira, José Szwako, Anderson Nascimento e Rafael Souza. À equipe do IPEA, que caminhou junto comigo: Joana Alencar, Isadora Cruxên, Uriella Ribeiro e Igor Fonseca. Aos professores Luis Felipe Miguel e Rebecca Abers e ao Roberto Pires pelos comentários na qualificação do projeto e por aceitarem fazer parte da banca de defesa examinadora da dissertação. Aos membros do grupo Resocie, que comentaram textos que posteriormente foram incorporados à dissertação: Débora Almeida, Igor Brandão e João Elias Sobrinho. Às professoras Flávia Biroli e Carla Teixeira que avaliaram trabalhos finais de disciplinas que foram incorporados à dissertação. A cada colaborador no Conselho Nacional de Assistência Social. Aos colaboradores da Secretaria Nacional de Articulação Social da Secretaria Geral da Presidência da República: Pedro Pontual, Daniel Avelino e Verônica Silva. A Carla Almeida e Adrian Gurza Lavalle e a todos que, em congressos acadêmicos comentaram textos que ajudei a escrever, que me motivaram e me fizeram amadurecer minhas ideias.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
1 - REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E SOCIEDADE CIVIL .....	21
1.1– A Representação não autorizada pelos representados e sua legitimidade .....	22
1.2 - A sociedade civil como lugar de origem do representante político: duas visões sobre a sociedade civil.....	26
1.2.1 – Sociedade civil e hegemonia .....	27
1.2.2 – Sociedade civil e esfera pública.....	31
1.3 - O caráter democrático da representação exercida por atores da sociedade civil	35
1.4 - Próximos passos: Os conselhos gestores como locus do exercício da representação por atores da sociedade civil.....	40
2 - CONSELHOS GESTORES, PARTICIPAÇÃO E REPRESENTAÇÃO DEMOCRÁTICA .....	43
2.1 - Conselhos gestores e projetos políticos.....	44
2.2 – A qualidade da representação política .....	52
2.2.1 – Inclusão empoderada .....	52
2.2.2 – Responsividade do representante ao representado .....	57
2.3 - Próximos passos: Representação política e efetividade das instituições participativas.....	62
3 - A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA EM CONSELHOS NACIONAIS: QUAIS AS SUAS CARACTERÍSTICAS E A QUAIS VARIÁVEIS ESTÁ ASSOCIADA?.....	67
3.1 – Principais características da representação nos Conselhos Nacionais.....	69
3.2 – A classificação dos conselhos na tipologia.....	76
3.3 – Regras de seleção e modelos de representação. ....	79
3.4 – Poder vinculante e modelo de representação.....	81
3.5 – Promoção da participação e modelo de representação .....	86
3.6 – Área de política e modelos de representação.....	88
3.7 – Períodos de criação de conselhos e modelos de representação .....	90
3.9 – Modelos de representação e efetividade das instituições participativas.....	92
3.8 - Próximos passos: aprofundamento em um caso ilustrativo de um dos modelos de representação .....	94
4 - O CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: ATUAÇÃO DOS REPRESENTANTES E DISPUTAS POLÍTICAS .....	96
4.1 - A Política de Assistência Social: histórico e estrutura de participação.....	97
4.2 - A institucionalização da interação entre Estado e sociedade e o controle dos controladores .....	103
4.3 - Transformações na representação no CNAS: dinâmicas de inclusão e exclusão .....	110
4.4 – O que o estudo de caso do CNAS pode nos dizer sobre o modelo de representação Plural-Disperso .....	115

CONCLUSÕES .....	118
ANEXO 1 – METODOLOGIA UTILIZADA PARA A CONSTRUÇÃO DOS INDICADORES .....	125
1 – Construção dos índices de pluralidade e distribuição interna do poder .....	125
2 – A definição das áreas de políticas públicas e dos períodos de tempo .....	128
3 – A construção do índice de poder vinculante dos Conselhos Nacionais .....	130
4 – Indicadores de promoção da participação .....	131
ANEXO 2 – LISTAS DE CONSELHOS MAPEADOS, SUA CLASSIFICAÇÃO E PONTUAÇÃO .....	132
ANEXO 3 – ROTEIROS DE ENTREVISTAS .....	143
1 - Roteiro para entrevistas com representantes da sociedade civil .....	143
2 - Roteiro para entrevistas com representantes governamentais.....	144
ANEXO 4 – LISTA DE ENTREVISTADOS .....	146
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	147

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Modelos de representação política exercida por atores não governamentais em Conselhos Nacionais.....	77
---	----

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1</b> - Quantidade de tipos de organizações da sociedade civil .....	71
Gráfico 2 - Proporções dos tipos organizações da sociedade civil.....	72
Gráfico 3 – Escolha do presidente .....	74
Gráfico 4 - Responsabilidade de formulação da pauta .....	75
Gráfico 5 – Localização dos conselhos nos eixos pluralidade e distribuição interna do poder .....	78
Gráfico 6 – Modelos de representação .....	78
Gráfico 7 – Métodos de seleção dos conselheiros não governamentais (% dos Conselhos Nacionais).....	80
Gráfico 8 - Regras de seleção e pluralidade da representação .....	81
Gráfico 9 – Regras de seleção e modelos de representação .....	81
Gráfico 10 – Vinculação a um instrumento de gestão de política pública .....	84
Gráfico 11 – Incidência na distribuição de recursos.....	85
Gráfico 12 – Poder vinculante .....	85
Gráfico 13 – Poder vinculante e modelo de representação .....	86
Gráfico 14 – Promoção da participação e modelo de representação .....	88
<b>Gráfico 15</b> – Conselhos por área de política.....	89
<b>Gráfico 16</b> – Área de política e modelo de representação .....	90
Gráfico 17 – Número de Conselhos por período de criação, 1988-2010 .....	91
Gráfico 18 – Período de criação e modelo de representação.....	92

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Eixo da pluralidade.....	125
Quadro 2 - Eixo da distribuição interna do poder .....	126
Quadro 3 - Índice de poder vinculante do Conselho Nacional.....	130

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1</b> - Número de conselheiros .....	70
Tabela 2 - Proporção de conselheiros.....	70

## INTRODUÇÃO

Essa dissertação é resultado de quatro anos de pesquisa sobre o tema das instituições participativas no Brasil. Começou com a minha participação na pesquisa “Arquitetura da Participação no Brasil: Avanços e Desafios”, realizada pelo Instituto Pólis e Instituto de Estudos Socioeconômicos em parceria com Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)<sup>1</sup>, que buscava mapear os conselhos e conferências nacionais e aprofundar o debate sobre a qualidade da representação exercida pelos conselheiros, as interfaces entre as instâncias e os conflitos e pactuações entre os conselheiros por meio de entrevistas semiestruturadas com conselheiros do Conselho de Assistência Social (CNAS), dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) e de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). Ao fim da pesquisa, entrei na equipe do IPEA e continuei investigando instituições participativas, sua institucionalização e efetividade.

Sendo o resultado da minha contribuição em pesquisas maiores, a dissertação retrata o meu olhar sobre esse tema. Em todas essas pesquisas, dediquei-me com mais afinco à coleta e análise dos dados, deixando a reflexão teórica em segundo plano. Esta foi desenvolvida por meio dos trabalhos do mestrado, alguns deles discutidos em aulas e grupos de pesquisa. Essa é a oportunidade de conectar a análise desses dados ao debate teórico com o qual tive contato nesse período.

Meu interesse pelo tema da representação política vem desde a graduação em Ciência Política, e hoje é um dos assuntos mais debatidos na discussão sobre instituições participativas. Nesse debate, há várias referências e interlocutores que me instigam e me fazem perceber essa temática por diversos ângulos. Aqui, escolho algumas dessas referências e busco dar a minha contribuição ao debate.

\*\*\*

O objeto desta pesquisa é o exercício da representação política por organizações sociais em conselhos nacionais de políticas públicas. Seu objetivo é analisar a representação política exercida por atores da sociedade civil nesses espaços,

---

<sup>1</sup> Os coordenadores da pesquisa foram Anna Luiza Salles Souto, Rosangela Dias Oliveira da Paz e Jose Antonio Moroni. Além da autora, participaram da pesquisa Anderson Rafael Nascimento, Clóvis Henrique Leite de Souza José Eduardo León Szwako e Rafael Gustavo de Souza. O relatório da pesquisa pode ser acessado em <<http://www.inesc.org.br/noticias/biblioteca/textos/relatorio-arquitetura-da-participacao-social-no-brasil>>

identificando e explicando suas características e variações. Tem como objetivo também contribuir para o debate sobre a avaliação da qualidade democrática da representação política exercida por atores da sociedade civil nesses espaços.

A discussão normativa, embora não seja o objetivo primeiro da dissertação, está presente em toda a argumentação. Compreender o que torna um conselho nacional democrático ou não é pano de fundo de todo trabalho, e a qualidade da representação política é um dos critérios utilizados para essa avaliação. Evitar essa discussão me distanciaria de um dos debates mais ricos sobre representação e participação política que ocorrem atualmente. Contudo, ao contrário de outros estudos que primeiro caracterizam os conselhos gestores como promotores da democracia, afirmando a legitimidade da representação exercida nesses espaços para depois buscar compreender como ela é exercida (PEREZ, 2010, ALMEIDA, 2011), nessa dissertação não pressuponho de antemão que esse tipo de representação é legítimo e democrático. Com base na literatura, elenco critérios que julgo relevantes para essa avaliação e incorporo-os nos instrumentos de análise da representação exercida em conselhos nacionais. Situo-me no debate, trago pontos que considero relevantes para a reflexão e busco perceber como eles se encontram na análise dos dados. Minha intenção é sempre dialogar empiria e reflexão normativa, não em um esforço de constatação se o que ocorre na realidade corresponde ou não às expectativas normativas, mas buscando perceber as tensões entre expectativas e resultados de pesquisas.

Considero conselhos gestores como espaços participativos que têm a finalidade de incidir nas políticas públicas de determinado tema, nos quais é prevista certa permanência no tempo, compostos por representantes do poder público e da sociedade civil, esta podendo ser dividida em diferentes segmentos (TEIXEIRA, SOUZA & LIMA, 2012). Eles são uma entre várias instituições participativas, mas por serem das mais formalizadas e antigas, a literatura sobre participação social deposita grandes expectativas democratizantes em torno deles. O conceito de instituições participativas é bastante abrangente: refere-se a qualquer espaço onde atores não governamentais são chamados a falar e atuar em nome de algum segmento social. Esse segmento pode ser a sociedade civil genericamente definida, mas pode ser os trabalhadores, os usuários de uma política e até mesmo setores empresariais. Divisões entre sociedade, estado e mercado não são dadas de antemão, visto que na primeira observação dos dados é possível ver que essa divisão é pouco precisa. Pelo contrário, discuto diferentes interpretações sobre a relação Estado e sociedade, buscando perceber como essas visões

podem ser úteis para a compreensão do objeto de pesquisa. As perguntas que guiaram essa dissertação foram:

- 1) Existem diferentes modelos de representação? Quais são? O que caracteriza esses diferentes modelos?
- 2) Se existem diferentes modelos de representação, como explicar essa diversidade?
- 3) O que influencia a relação entre conselheiros e seus possíveis e representados em Conselhos Nacionais?

No que se refere à primeira pergunta, o argumento dessa dissertação é que a representação da sociedade civil nos conselhos nacionais varia de forma importante, em torno de dois eixos fundamentais: o da pluralidade de atores incluídos e o da distribuição do poder no interior do conselho. Esse argumento é justificado por razões teóricas: pluralidade e distribuição interna do poder no conselho são características importantes para compreender a representação política (SILVA, 2011). Além disso, a análise dos dados confirma a relevância desses eixos na análise das variações dos modelos de representação em conselhos gestores.

As hipóteses que buscam responder as outras perguntas são:

- 1) Os diferentes modelos de representação estão associados aos seguintes fatores: 1) abertura à participação em cada política; 2) projeto político, tanto de atores da sociedade, quanto de atores governamentais e; 3) mobilização da sociedade voltada ao desenvolvimento dessas políticas.
- 2) A relação entre conselheiros e seus possíveis representados é influenciada, entre outros fatores, pela falta de clareza sobre quem são os representados do representante e pelas dinâmicas burocráticas no interior do conselho.

Devido às dificuldades de mensurar as variáveis definidas na primeira hipótese, toda a análise que busca compreender as variações dos modelos de representação será feita com base em indicadores que buscam captar, de forma bastante limitada, as variações nas características apontadas. Esses indicadores são: 1) regras de seleção dos representantes; 2) o seu poder vinculante; 3) a sua capacidade de promover a participação; 4) períodos de criação dos conselhos e; 5) áreas de políticas públicas às quais os conselhos se vinculam.

Considero que as regras de seleção dos representantes, o poder vinculante dos conselhos e o propósito de promoção da participação são indicadores da abertura à participação, afinal, quanto mais aberta é a seleção dos representantes, mais poder vinculante o conselho exerce e mais este espaço possui o propósito de promover a participação, mais o setor do Estado que gere determinada política pública está aberto à participação. Apresentam três níveis de abertura à partilha de poder: a abertura a participação de diferentes atores no interior do conselho, a abertura à influência do conselho nas políticas públicas e a abertura à participação de atores para além do conselho e dos representantes presentes nele.

Os períodos de criação dos conselhos permitem identificar quais espaços foram criados em períodos de maior expressão de projetos políticos democrático-participativos. As áreas de políticas públicas pressupõem que determinados atores da sociedade civil foram mais bem sucedidos do que outros em pautar a necessidade da participação social na gestão de políticas públicas. Considerar a área de política pública como importante para a compreensão da variação dos modelos de representação também parte da premissa de que o Estado é heterogêneo e que determinados setores são mais abertos à participação do que outros.

As unidades de análise dessa dissertação são duas: os conselhos nacionais e os seus conselheiros. Quando busco compreender a pluralidade desses espaços, seu potencial inclusivo e as características de seu funcionamento, o conselho é o objeto da análise. Quando investigo as relações entre os representantes e entre os conselheiros seus possíveis representados, a análise foca os atores. Essa ambiguidade entre as unidades de análise é comum nos próprios estudos sobre representação política, que ora concentram esforços na pesquisa sobre a capacidade do corpo de representantes (portanto, os espaços de representação política) de descrever o corpo de representados, ora se dedicam a compreender como os representantes podem ser sensíveis aos seus representados. É resultado da própria polissemia do termo representação e de seus múltiplos usos na teoria política (PITKIN, 1967).

De toda forma, considero que analisar a representação envolve tanto compreender os espaços onde ela ocorre, quanto os atores envolvidos nessa relação. Essas duas unidades de análise são complementares, visto que os espaços participativos são, em si, um espaço de representação política, e portanto devem ser analisados como um todo, mas a representação exercida nesse espaço é constituída, também, pelo modo como cada um de seus conselheiros atua.

\*\*\*

Para essa pesquisa utilizei uma metodologia mista que analisa um número grande de casos e aprofunda em um deles. Essa metodologia permite perceber padrões que se repetem em diferentes situações estudadas, ao mesmo tempo em que aprofunda algumas questões mais qualitativas. Contudo, por tentar abarcar tantas questões, pode dificultar a construção de modelos metodológicos mais sofisticados, tanto na parte quantitativa, quanto na parte qualitativa.

A parte quantitativa da pesquisa se baseia fundamentalmente na sistematização de dados regimentais de 57 conselhos nacionais, selecionados a partir de três critérios: 1) estavam vinculados a um órgão da administração pública direta; 2) continham representantes não governamentais e; 3) possuíam competências relacionadas à gestão de políticas públicas ou aos recursos a elas vinculados.

Se analisados em conjunto, sem buscar classificar cada conselho a partir de características pré-definidas, é muito difícil identificar padrões entre eles (TEIXEIRA, SOUZA & LIMA, 2012). Contudo, ao delimitar uma série de características relevantes para a classificação dos espaços, é possível identificar modelos de representação. Por isso, foi construída uma tipologia dos modelos de representação nos conselhos nacionais com base na sistematização dos dados referentes às regras relacionadas à representação nesses espaços. Considero modelos de representação conjuntos de características e regras que estruturam a representação em determinados conselhos. Para isso, utilizei o modelo de construção de uma tipologia recomendado por Collier, La Porte e Seawright (2012), visto que este me pareceu uma ferramenta que facilita a delimitação dos critérios para essa finalidade. O objetivo dessa tipologia é conceitual, ou seja, busca explicar o significado de um fenômeno por meio do mapeamento de suas dimensões. A tipologia se organiza a partir de dois eixos: o eixo da pluralidade e o da distribuição interna do poder. Esses dois eixos pressupõem questões normativas relacionadas a quem pode exercer a representação nesses espaços e como (SILVA, 2011).

Argumentar que existe uma variedade de modelos de representação estruturados pelas regras constitutivas dos conselhos contribui para compreender as principais características da representação exercida nos conselhos estudados pela literatura sobre o assunto, ao mesmo tempo em que considera que a representação exercida em outros conselhos pode possuir características bastante diferentes. Aqui, a intenção é ampliar a

discussão sobre o fenômeno, sem deixar de debater questões que preocupam os pesquisadores que analisam um modelo específico de representação política da sociedade civil.

A análise feita somente com base em atos normativos, por mais que permita a investigação de um número abrangente de casos, não traz informações sobre as dinâmicas de funcionamento no interior dos conselhos, nem mesmo sobre as relações entre os conselheiros entre si e entre eles e seus possíveis representados. Por isso, para complementar e aprofundar a análise, também realizei um estudo de caso do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). O CNAS se encaixa no modelo que indica maior pluralidade da representação e maior dispersão do poder no interior do conselho, normativamente o que melhor atende às expectativas de representação política de boa qualidade. Nesse sentido, considero o CNAS ilustrativo de um conselho que se encaixa nessa categoria, visto que nele estão presentes diferentes tipos de organizações que contam com a possibilidade, ao menos legal, de intervir nos debates e decisões que ocorrem no interior do espaço. É analisado no intuito de compreender melhor o seu funcionamento, buscando perceber quais elementos podem dar pistas para a compreensão da representação exercida em espaços com características semelhantes.

Busco, com a análise deste caso, perceber elementos que, conectados com a análise quantitativa e com os debates teóricos, contribuem para a compreensão de como se dá a dinâmica da representação política nesse tipo de espaço participativo. Aprofundo a questão da relação entre representantes e seus possíveis representados, que não pode ser muito bem analisada por meio da análise quantitativa. É certo que o estudo de um caso não traz a possibilidade de compreensão de um universo mais amplo de instituições similares. Contudo, o aprofundamento em uma área de política pública pode mostrar questões que não ficam tão evidentes quando olhamos para o todo, sem esmiuçar detalhes importantes.

Para a investigação sobre esse conselho analisei documentos da Política Nacional de Assistência Social e do Sistema Único de Assistência Social, em especial aqueles produzidos no âmbito das instituições participativas que os compõem. Também foram realizadas entrevistas semiestruturadas com dez conselheiros do CNAS ao longo do primeiro semestre de 2011 e abarcaram representantes do governo e da sociedade civil. Fizeram parte da amostra participantes de duas gestões do conselho (2004 – 2006 e 2008 – 2010), com o intuito de perceber questões que se modificaram ao longo do tempo.

Ao final da dissertação estão disponíveis anexos que detalham melhor os procedimentos metodológicos utilizados tanto para a análise quantitativa, quanto para a investigação qualitativa. Todos os indicadores elaborados para a construção da tipologia, a lista dos conselhos analisados e a sua classificação na tipologia, os roteiros de entrevistas e a lista de entrevistados estão presentes nesses anexos.

\*\*\*

Escolhi escrever sobre esse objeto dessa forma porque, no Brasil, o fenômeno da representação política exercida por organizações e movimentos sociais é especialmente complexo, visto que essa atuação não é meramente informal, como na maioria dos casos discutidos pela literatura internacional. Com a institucionalização de espaços participativos, essas organizações são legitimadas pelo Estado a representar segmentos da sociedade (GURZA LAVALLE, HOUTZARGUER & CASTELLO, 2006; GURZA LAVALLE & CASTELLO, 2008; AVRITZER, 2007; LUCHMANN, 2007, 2011; ALMEIDA, 2011; MIGUEL, 2011).

A normatividade da discussão sobre representação política caracteriza boa parte das discussões. Afinal, a intenção não é somente compreender se as organizações representam, mas se essa representação corresponde a princípios democráticos caros à Filosofia e Ciência Política. Se a democracia é o valor inegociável que norteia os arranjos políticos nas sociedades ocidentais<sup>2</sup>, esse tipo de representação política deve minimamente corresponder a esse valor. Essa necessidade de resposta normativa acaba por quase obrigar os pesquisadores da área a se posicionar em relação ao caráter democrático desse fenômeno. Um dos debates mais presentes nesse tipo de discussão é a argumentação sobre onde se assenta (ou não se assenta) os fundamentos democráticos de tal experiência (AVRITZER, 2007; MONTANARO, 2010; ALMEIDA, 2011; MIGUEL, 2011). Insiro-me nesse debate, mas prefiro não dar respostas definitivas sobre a qualidade democrática desses espaços e da representação exercida neles. Acredito que qualquer julgamento a priori pode enfraquecer as análises, por isso, o meu caminho, nesta dissertação, é buscar critérios que possam ser utilizados na análise e contribuir para a construção de uma visão mais complexa sobre o fenômeno.

---

<sup>2</sup> É importante considerar que sendo a democracia um valor, há uma disputa pelo que se compreende como democracia. Se por um lado há visões minimalistas da democracia (SCHUMPETER, 1984; DOWNS, 1999; HUNGTINTON, 1975) por outro lado, autores buscam atribuir um caráter mais substantivo a esse valor (PATEMAN, 1992; SANTOS & AVRITZER, 2002; MIGUEL, 2002).

Alguns estudos sobre representação política exercida pela sociedade civil pressupõem uma visão sobre sociedade civil que se insere em disputas políticas sobre o que é democrático. A sociedade civil, ou certa sociedade civil, seria detentora de um potencial democratizante a priori. Seria ela a portadora de instrumentos de mudança e defensora de projetos políticos democráticos participativos (SANTOS & AVRITZER, 2002). A crítica à visão idealizada da sociedade civil motivou os primeiros estudos sobre o papel de representantes que movimentos e organizações sociais exercem (GURZA LAVALLE, HOUTZAGER & CASTELLO, 2006, GURZA LAVALLE & CASTELLO 2008). Contudo, é possível identificar em alguns trabalhos a crença a priori no papel transformador de certas organizações da sociedade civil (AVRITZER, 2007).

Se o objeto empírico está inserido em uma série de expectativas democratizantes e precisa atender exigências normativamente elaboradas, qual é o lugar da análise empírica sistemática do fenômeno? Nos últimos anos, a pesquisa empírica se deu principalmente por meio de *surveys* e de estudos de caso. Em algumas áreas, principalmente naquelas nas quais a participação social está bastante consolidada, como saúde, assistência social, direitos da criança e do adolescente e meio ambiente, houve o esforço de pesquisar quais são os atores que representam a sociedade civil e quais são os sentidos e as justificativas que os conselheiros dão para a sua ação (ALMEIDA & CUNHA, 2012). Em outras situações, as unidades de análise foram as organizações de uma cidade, o que permite melhor verificar os discursos proferidos por atores que incidem em diferentes áreas (GURZA LAVALLE, HOUTZAGER & CASTELLO, 2006, GURZA LAVALLE & CASTELLO 2008). Houve também estudos de caso, ou estudos comparados com poucos casos. Nessas pesquisas, novamente, os conselhos mais comumente escolhidos são aqueles mais institucionalizados e ligados a políticas sociais (BORBA & LUCHMANN, 2011, PEREZ, 2010).

Se os conselhos estudados são, em geral, de políticas semelhantes, é possível que as características da representação nesses espaços sejam também comuns. Evidentemente que há variações, visto que nenhuma experiência é igual à outra, mas elas provavelmente são limitadas. Isso porque as regras que estruturam os conselhos, em geral, são parecidas, e há alguns consensos mínimos na literatura sobre participação política sobre como essas instâncias devem ser organizadas e qual é o papel dos representantes nelas.

Um desses consensos é que instituições participativas devem incluir movimentos sociais e organizações não governamentais. Estes são os atores chaves da sociedade civil (AVRITZER, 2012). Outro consenso é que esses representantes são eleitos entre os pares, e quando não são, é um desvio ao ideal normativo pressuposto (AVRITZER, 2007, ALMEIDA, 2011). Outro consenso é que a participação, seja por meio da partilha de poder, seja na consulta a população, é a principal finalidade das instituições participativas (AVRITZER, 2008).

Ao analisar conselhos e comissões nacionais que contam com a participação de atores não governamentais, percebemos que as regras que regulam esses espaços na maioria das vezes não correspondem a esses consensos. Seriam então instituições participativas? De acordo com Avritzer e Pereira (2005), instituições híbridas são definidas pelo “partilhamento de processos deliberativos entre atores estatais e atores sociais ou associações da sociedade civil” (p. 17). Se compreendermos deliberação também como discussão e construção de consensos, e não somente como decisão efetiva<sup>3</sup>, é possível considerar essas instâncias ligadas ao Governo Federal como instituições híbridas, embora em muitas situações elas não atendam completamente às expectativas de incluir a sociedade civil entendida majoritariamente como movimentos sociais e organizações não governamentais (TEIXEIRA, SOUZA & LIMA, 2012).

Nesse sentido, essa dissertação pode contribuir para a literatura sobre o assunto porque analisa uma diversidade grande de conselhos, o que permite compreender melhor as variações entre os espaços, ao mesmo tempo em que traz elementos para a compreensão das instituições que mais interessam aos pesquisadores das instituições participativas. O CNAS, por ser um conselho bem classificado de acordo com os critérios da tipologia proposta, formalmente expressa alguns dos ideais normativos depositados nos conselhos gestores. Com a análise aprofundada deste caso, torna-se possível perceber como esses ideais se concretizam.

\*\*\*

---

<sup>3</sup> Entre os conselhos, há a diferenciação entre conselhos consultivos e deliberativos, presente até mesmo nos atos normativos dos espaços. Contudo, essa diferenciação não corresponde exatamente a um critério definido. Por isso, quando utilizo a palavra “deliberativo” no texto, se não estiver especificado que o sentido é o do regimento dos conselhos, o sentido do termo é o adotado pela teoria deliberativa, que é sinônimo de debate, construção de consensos e em alguns casos tomadas de decisões (AVRITZER, 2000).

A dissertação se divide em quatro capítulos. O primeiro capítulo revisa o debate recente sobre representação política, enfocando a emergência dos argumentos sobre o exercício da representação por atores não autorizados por seus possíveis representados. Essa literatura busca compreender como essa representação se dá e qual o seu fundamento democrático, estabelecendo critérios de legitimidade para a sua avaliação. Exponho essa literatura, mas argumento que o simples diagnóstico de que essa representação vem ocorrendo com cada vez mais frequência e a definição de critérios para o seu julgamento não são suficientes para a sua compreensão. Resgato o tema das disputas políticas e busco mostrar que sem essa reflexão, a discussão sobre o exercício da representação política por atores não autorizados está incompleta.

O segundo capítulo traz essa reflexão para o contexto brasileiro. Isso porque, no Brasil esse debate é cada vez mais discutido porque ele faz parte de uma realidade empírica evidente: pessoas não autorizadas por seus representados são chamadas para serem representantes em determinados espaços. O capítulo traz resultados de pesquisas que já avançaram na compreensão desse fenômeno, além de sistematizar alguns argumentos que tratam do tema da legitimidade democrática da atuação desses atores nesses espaços. Essa discussão traz como pressuposto a visão de atores em disputa discutida na seção anterior.

O terceiro capítulo apresenta os resultados da análise quantitativa das características da representação em conselhos nacionais. Primeiramente, é feita uma descrição dos dados utilizados, com o objetivo de expor as principais características sobre a representação nos conselhos nacionais. Nesse capítulo, a unidade de análise são os conselhos nacionais, e seu objetivo é identificar as diferenças nos modelos de representação nesses espaços e buscar compreender essas variações.

O quarto capítulo apresenta o caso do CNAS, como um caso ilustrativo de um dos modelos de representação política discutido no capítulo anterior. Esse conselho situa-se em um processo de transformação da política de Assistência Social, em que é possível identificar as disputas em curso. Por isso, os critérios necessários para tornar-se conselheiro e ser considerado representante, também estão em disputa. Por meio da análise de dados documentais e de entrevistas, mostro que para além dos critérios de avaliação do caráter democrático da representação, é necessário identificar os atores em disputa e impactos dessa disputa para o exercício da representação política exercida nesses espaços. Nesse capítulo, a principal unidade de análise são os conselheiros, como eles se relacionam entre si e com seus representados.

Por fim, a conclusão busca retomar os principais pontos discutidos na revisão teórica e conectá-los aos resultados da pesquisa. Essa dissertação busca contribuir para um debate em curso, mas deixa em aberto questões importantes. Na conclusão, busco elencar aquelas que considero ser as principais contribuições da dissertação, e apresentar questões que ficam para pesquisas futuras.

## 1 - REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E SOCIEDADE CIVIL

Nos últimos anos, ativistas de movimentos e organizações sociais, especialistas e personalidades com reconhecido saber sobre um assunto, mesmo não passando por eleições que incluem a totalidade dos cidadãos, têm sido considerados representantes em diferentes espaços de tomada de decisão sobre políticas públicas. A justificativa para essa atuação seria a que eles, sendo parte da sociedade civil, representariam melhor do que os parlamentares os interesses e demandas surgidas no interior dessa esfera. Porque essa representação não passa pelo crivo das eleições amplas que incluem os possíveis representados pelas ações dos representantes, alguns autores a chamam de representação autoinstituída (MONTANARO, 2010, MIGUEL, 2012). Contudo, esse termo sugere a ausência de bases sociais ou de legitimidade da representação porque indica que o próprio representante se atribui este papel. Esse tipo de representação, embora não passe pelo crivo de eleições por parte dos representados, precisa ser reconhecida por outros atores, o que faz com que a simples autoatribuição não seja suficiente para que alguém seja considerado representante. Por isso, prefiro chamar esse tipo de representação simplesmente de representação não autorizada pelos representados.

A representação política não autorizada pelos representados desafia a noção de representação comumente atribuída ao governo representativo, pois ela contradiz a ideia hobbesiana de representação, que é possível se autorizada. Nessa visão, a autorização, que se dá por meio de eleições, é o único requisito para a representação, e é também a única forma de julgar se a representação política existe ou não. Embora a visão formalista de representação tenha sido criticada pela ausência de mecanismos que garantam a responsividade dos representantes com relação aos representados, a necessidade de autorização permaneceu como garantidora da legitimidade da representação ao longo da construção do Estado moderno (PITKIN, 1967).

Na ausência da autorização dos representados, o que garante que a representação não autorizada seja legítima e democrática? Essa é a pergunta que norteia este capítulo. Contudo, não tenho a intenção de justificar a legitimidade democrática dessa atividade, mas sim buscar elementos que possam ser utilizados para a sua compreensão e avaliação.

Nesse sentido, na primeira seção elenco alguns argumentos que buscam desvincular representação e autorização. A representação política seria caracterizada por

outras dimensões: a atuação apaixonada do representante em prol dos interesses dos seus representados, o caráter criativo da representação e a sua contingência.

Nesta dissertação, os representantes estudados são, em sua maioria, representantes da sociedade civil. Por isso, na segunda seção discuto dois conceitos de sociedade civil: o conceito gramsciano e o conceito inspirado na teoria deliberativa. A intenção não é mapear as diferentes teorias sobre sociedade civil, mas simplesmente deixar claro alguns conceitos que tenho em mente quando analiso a representação de atores provenientes desse espaço. Por isso, nessa parte ressalto os principais conceitos que utilizo para pensar a representação política, mesmo que esses conceitos não tenham sido construídos com o intuito de pensar essa questão.

Na terceira seção volto à discussão sobre representação política não autorizada pelos representados e discuto critérios de legitimidade democrática desse tipo de atuação. Para isso, tenho como referência critérios comumente utilizados para avaliar a representação política em geral, e busco perceber como eles podem ser aplicados ao tipo específico de representação analisado na dissertação.

Esse capítulo tem o objetivo de servir como referencial teórico para os próximos capítulos. Nesse sentido, na última seção, busco elencar quais conceitos serão utilizados nos próximos capítulos e como.

### **1.1– A Representação não autorizada pelos representados e sua legitimidade**

O conceito de representação política deve muito à teoria hobbesiana do contrato social (HOBBS, 1997). De acordo com o filósofo, no momento do contrato social, as pessoas delegariam autoridade a um representante ou a uma assembleia, e este, por ter sido autorizado a agir, pode tomar decisões por um grupo de pessoas. A representação se dá, nesse sentido, pelo consentimento, e esse é o único requisito necessário para que ela ocorra. Ao longo da consolidação do Estado Moderno, o ato de consentimento que autoriza os representantes a agir tem sido as eleições (PITKIN, 1967).

Atualmente, a escolha dos representantes por meio de eleições é também justificada pelo fato de que seriam elas as instituições capazes de constranger os representantes a serem sensíveis aos interesses dos representados. A ideia de que os representantes são eleitos pelos governados implica que os representados têm uma forma de sanção para controlar a ação dos representantes e fazer com que os segundos atuem considerando as necessidades dos primeiros. No momento das eleições, os

representados avaliariam a ação dos representantes e autorizariam a sua continuidade ou agiriam de forma a destituir o governante do cargo de representante (DOWNS, 1999).

Pensar a representação política sem ter como fundamento os argumentos da legitimação eleitoral é uma tarefa que exige pressupostos teóricos diferentes dos que comumente são utilizados para discutir o governo representativo. Isso porque a representação pode não ter como fonte de legitimação exclusiva o ato de consentimento pelos representados, visto que estes nem sempre são envolvidos no processo de autorização dos representantes.

Um representante, em contextos de representação política exercida por organizações da sociedade civil, pode ser visto não como uma pessoa autorizada a agir, nos moldes hobbesianos, mas como um *advocate*, nas palavras de Nadia Urbinati (2010), que defende um ponto de vista, influenciando e sendo influenciado pelo debate público democrático. O que define a *advocacy*, para a autora, é “a ligação ‘apaixonada’ do representante com a causa dos eleitores e a relativa autonomia de juízo do representante.” (2010, p. 77). Para Urbinati, “pode-se dizer que, em uma democracia representativa, as palavras ‘dão vida’ porque os cidadãos com sua variedade de reivindicações e opiniões precisam fazer-se ouvir para se tornarem visíveis e se comunicarem com os cidadãos plenamente ativos que têm assento na assembleia.” (2010, p. 67).

Se não é o ato de autorização que constitui o representante, há espaço para outras modalidades de representação política que não necessariamente passam pelo vínculo eleitor e eleito em uma relação limitada ao consentimento por parte dos representados. A partir dessa visão, torna-se mais fácil entender, por exemplo, o que Jane Mansbridge (2003) aponta como representação *surrogate* (emprestada ou alugada). Esse tipo de representação seria aquele em que o representante não possui nenhum vínculo formal com o representado. Um exemplo desse tipo de representação seria quando uma pessoa acessa um representante de outro distrito eleitoral que não é o seu, quando há uma disposição deste representante de atuar em benefício de uma demanda que afeta diretamente a vida da pessoa.

Um problema de enfatizar o papel da atuação dos representantes desprovidos de autorização por parte dos seus representados, como a *advocacy* ou a representação *surrogate*, de acordo com Miguel (2011), é que ao focar na atuação do representante, Urbinati acaba por desconsiderar que o ato de representar dá ao representante recursos políticos que o coloca em situação em que este exerce poder em relação ao seu

representado. Se o representado não possui nenhum mecanismo de controle deste representante, ele fica à mercê da boa vontade daquele que afirma falar em nome dele. Para o autor, Nadia Urbinati, ao enfatizar a importância dos *advocates* para a democracia representativa, consente com a subordinação dos representados em relação aos representantes, justamente porque os *advocates* seriam aqueles mais capazes de apresentar e defender causas apaixonadamente e de forma inteligente. Se utilizarmos o exemplo de Mansbridge (2003), está claro que o que faz com que o representante atenda às reivindicações de eleitores de outro distrito é a afinidade deste com relação às demandas daquele, contudo, nesse caso não há nenhum mecanismo que o representado possa utilizar para demonstrar aprovação ou desaprovação com relação à atuação do representante.

Contudo, os argumentos da representação como *advocacy* e da representação *surrogate* trazem ao debate a ideia de que as pessoas possuem interesses e demandas outras que não se restringem a sua vinculação territorial. A representação eleitoral é estruturada pela divisão em territórios previamente delimitados, e por isso, a formulação dos temas a serem defendidos se limita a essa organização dos grupos de representados<sup>4</sup>. As pessoas, contudo, possuem múltiplos interesses, sendo que muitas vezes um representante sem uma conexão formal com o representado pode defendê-los melhor do que o representante da sua região geográfica.

O exemplo dado por Jane Mansbridge considera que representados podem considerar como melhores representantes dos seus interesses pessoas com quem não possuem nenhum vínculo formal. Saward (2006), por outro lado, inverte a lógica do exercício de representação, ao afirmar que não somente o representado escolhe o representante como também o representante escolhe seus representados em um ato de constituição do que é enquadrado como passível de representação. A essa ação do representante, Saward denomina reivindicação por representatividade. O representante é como um artista que define como seu quadro será pintado, quais elementos o constituirão e quais serão deixados de lado. Nesse sentido, é impossível pensar em uma representação em que o representante simplesmente traduz os interesses dos representados. O representante, no ato de representar indica quem o representado é, e

---

<sup>4</sup>Esse debate ocorre nos Estados Unidos, em que a representação política se dá por meio de distritos uninominais com sistema eleitoral majoritário. No Brasil, o sistema de escolha de representantes é proporcional e os distritos são maiores, o que garantiria uma maior diversidade de clivagens possíveis de serem representadas. Contudo, a lógica territorial ainda tem importância significativa, visto que o sistema eleitoral também se organiza por meio de distritos e visto que os representantes, em várias situações, atuam conforme uma divisão territorial do distrito (BEZERRA, 1999).

quais são as suas principais características. Por isso, não se pode dizer que os representados possuem uma identidade autêntica que deve ser captada pelo representante. Dado o caráter criativo e performativo da representação, toda reivindicação por representatividade é parcial. Não há, nesse sentido, uma representação a priori mais correta ou mais verdadeira do que outra. Isso não significa que não existam diferenças entre os diferentes tipos de representação.

Nesse processo, a atuação dos representantes pode ser questionada a qualquer momento pelos representados, por outros representantes ou pelas audiências sendo, portanto, uma representação contingente. Audiências, para o autor, seria o grupo de pessoas a quem o representante se dirige no ato de representar<sup>5</sup>. O papel das audiências é fundamental nessa visão visto que ela é capaz de aceitar ou rejeitar uma reivindicação por representatividade. Isso porque essa reivindicação tem caráter duplo: é uma reivindicação pela capacidade de se tornar representante e uma reivindicação pela criação de uma audiência que reconheça a sua retratação da realidade.

Miguel (2012) critica a ênfase no papel das audiências como fonte de legitimação da atuação do representante. Para o autor, Saward (2006), ao enfatizar as relações entre representantes e os mecanismos por meio dos quais um representante passa a ser aceito por uma audiência, desconsidera que essa audiência é formada, muitas vezes, por instituições do Estado, pela mídia e por grupos cujos interesses já estão estabelecidos e são considerados no debate público. A atuação do representante, neste caso, não seria julgada por aqueles que ele diz representar, mas sim pelos grupos com os quais ele dialoga ou, até mesmo, por aqueles que são alvo de sua contestação.

De todo modo, a ideia de reivindicação por representatividade é importante para avançar no entendimento da autoridade de representantes não eleitos (SAWARD, 2011). Seu argumento é que há diferentes tipos de autoridade que ocorrem em esferas distintas.

---

<sup>5</sup>Rehfeld (2005) explica melhor o conceito de audiências. Para o autor, as audiências possuem a função de reconhecer a representação feita por determinado ator político, ainda que não garantam uma legitimidade democrática desta. Ela exerce essa função com base em regras que definem qual agente é capaz de selecionar o representante, por meio de quais regras de seleção e tendo como referente qual objeto de representação. Na representação eleitoral, os agentes selecionadores coincidem com os representados, contudo, em outras formas de representação política, representados e agentes selecionadores não necessariamente coincidem. Com base na análise de quem seleciona o representante e como, torna-se possível julgar se a representação é democrática independentemente se as audiências a reconhecem como legítimas ou não. As audiências variam de acordo com o propósito da representação. Se o propósito da representação política é construir leis que regem um Estado, a audiência necessária para o reconhecimento da atuação do representante seria o Parlamento, que possui como princípio para o reconhecimento da legitimidade dos representantes a constatação de que estes foram democraticamente eleitos. Se considerarmos outros propósitos para a representação, as audiências poderão ser outras, e podem operar segundo critérios diferentes.

Atores estatais seriam providos de autoridade posicional, derivada da posição em que ocupam. Atores não estatais poderiam ter uma autoridade baseada em seu conhecimento técnico e/ou experiência. No primeiro caso, o que é levado em consideração é a posição de quem exerce a autoridade e no segundo é o conteúdo utilizado para exercer a autoridade. Esses dois tipos de autoridade não são excludentes, inclusive, é bom que a autoridade posicional venha acompanhada de uma autoridade proveniente de um saber ou experiência específica. Além disso, a autoridade posicional (*in authority*) pode ser construída a partir da institucionalização de alguma reivindicação de um tipo de autoridade baseada no conhecimento ou experiência (*an authority*) que persiste no tempo. Representantes políticos não autorizados pelos representados poderiam basear a sua defesa em uma autoridade proveniente de um conhecimento ou experiência. Em casos como o dos conselhos gestores, nos quais a representação não autorizada é formalizada, a autoridade da representação também seria uma autoridade posicional.

Se por um lado essas teorias avançam na compreensão dos mecanismos por meio dos quais a representação não autorizada se legitima, por outro, ela é insuficiente para pensar como essa representação pode ser democrática. Esse assunto será abordado mais a frente, ainda neste capítulo. Antes disso, contudo, é necessário discutir quem exerce a representação não autorizada pelos representados.

## **1.2 - A sociedade civil como lugar de origem do representante político: duas visões sobre a sociedade civil**

Nesta dissertação, estou interessada na representação não autorizada realizada por atores da sociedade civil. Nesse sentido, nessa seção retomo duas visões sobre a sociedade civil: a visão gramsciana e a visão que busca compreender a sociedade civil com base na teoria deliberativa. O objetivo da seção é tornar mais claro quais conceitos de sociedade civil tenho em mente quando analiso a representação exercida por atores dessa esfera. Não se trata de um mapeamento da literatura, visto que isso envolveria um esforço de revisão teórica muito mais extenso e que extrapolaria os objetivos dessa dissertação. Nesse sentido, algumas visões ficarão de fora, como a discussão sobre associativismo bastante presente em teóricos liberais (WARREN, 2001).

Como a sociedade civil é na maioria das vezes tida como o lugar de origem do representante, considere que seria importante destacar essas visões de modo a tornar mais claro do que estou falando quando falo de sociedade civil. Também busco destacar

como as duas visões vêem a relação entre sociedade civil e Estado, visto que este último é, em geral, considerado o contraponto da primeira. A relação sociedade civil e Estado é particularmente importante quando se leva em conta que os conselhos gestores, objeto de estudo dessa dissertação, são espaços que têm como objetivo promover o diálogo de representantes dessas duas esferas. Ao longo da seção deixarei exposto o quê de cada modelo utilizarei para as análises nos próximos capítulos.

As duas visões discutem pouco a questão da representação política, sendo que os teóricos deliberativos são os que mais dialogam com esse tema. Dessa forma, faço um exercício de destacar quais conceitos podem ser úteis para a análise e porquê. Basicamente, considero que a visão de sociedade civil gramsciana, como um espaço de formação dos consensos, mas também de disputas políticas contribui bastante para a compreensão do fenômeno. Os representantes não autorizados pelos representados estão imersos nesse contexto de disputa. Na verdade, são agentes primordiais dessa disputa, visto que muitas vezes defendem um projeto político, uma tentativa de vontade coletiva. Ao buscar compreender as dinâmicas internas da sociedade civil e as relações desta com o Estado, tenho como base esse entendimento de sociedade civil.

Normativamente, considero algumas das indicações feitas por aqueles que dialogam com os conceitos de sociedade civil inspirados em Habermas. Esses autores apresentam propostas que respondem algumas das questões problematizadas pelas teorias de representação, o que não ocorre quando utilizamos somente o entendimento gramsciano sobre as dinâmicas da sociedade civil.

### **1.2.1 – Sociedade civil e hegemonia**

Um dos modelos de sociedade civil utilizado para compreender os processos de mobilização e de participação de grupos sociais nas decisões públicas foi o inspirado em Gramsci. A utilização de conceitos gramscianos foi feita principalmente por autores latino-americanos. Na verdade, Gramsci foi utilizado tanto para compreender a realidade como para guiar a ação de movimentos sociais ao longo dos anos 1980. Nesse sentido, estes conceitos são importantes não somente devido a sua capacidade de explicação das lutas políticas no interior da sociedade civil, mas também porque eles fazem parte da história dos movimentos sociais na América Latina (DAGNINO, 2000).

Os conceitos gramscianos foram utilizados pelos movimentos sociais em um momento em que as ideias tradicionais de esquerda, muito inspiradas em Lênin e em um

marxismo determinista no qual a política se subordina à economia, perderam força. Em seus escritos, Gramsci dá um papel importante à construção de vontades coletivas com a finalidade de formar uma hegemonia (DAGNINO, 2000).

Gramsci se contrapõe a dois modelos teóricos: o liberalismo e o marxismo economicista. A própria noção de sociedade civil é criada com o surgimento do liberalismo, na tentativa de pensar um espaço imune às interferências do Estado. A sociedade civil, nessa visão, seria o espaço privado, onde os contratos poderiam ser feitos de forma livre. Com o desenvolvimento do capitalismo, todavia, o Estado já não se restringia mais ao papel de vigilante do cumprimento de contratos. Passou a ser exigido dele um papel de mediador entre capital e trabalho, visto que os contratos estabelecidos deixaram de ser somente entre comerciantes e passaram a ser entre empregador e trabalhador. A sociedade civil, se considerado o espaço das trocas privadas, torna-se nesse período um espaço de conflitos de classes (ACANDA, 2006).

O marxismo buscava compreender esse conflito de classes. Contudo, seus principais teóricos se baseavam em modelos deterministas que partiam da ideia de que a crise política, resultado de uma crise econômica, seria motivadora de uma revolução comunista. Vendo que a crise política na dimensão que se previa pelo marxismo não ocorria, Gramsci buscou compreender os processos pelos quais são formados ideologias e consensos que sustentavam a ordem capitalista. Para ele, o poder exercido pela burguesia não se baseava somente na imposição, mas também na construção de consensos que davam suporte ao domínio de classe. A esse consenso Gramsci deu o nome de hegemonia. Para se romper com a ordem burguesa seria necessário construir uma nova hegemonia. (ACANDA, 2006).

A sociedade civil, para Gramsci, seria o espaço privilegiado para a formação de hegemonia. A sociedade civil é o lugar da cultura, da formação de consensos, mas esse consenso se dá em um contexto de dominação de classe e de luta política. Dela fazem parte múltiplas organizações sociais privadas, de caráter educativo, cultural e religioso. Também dela participam organizações com caráter mais político e econômico. É o espaço do compartilhamento de ideias e de construção de valores e de identificação de interesses. Isso significa que, em contextos em que a sociedade civil é desenvolvida, mais importante do que tomar o Estado, é atuar na sociedade civil com o intuito de garantir que as pessoas comuns vejam a necessidade de mudança política e ajam em prol dela. Isso porque, é na sociedade civil que se organiza o consentimento e a adesão das massas à ordem política e econômica (ACANDA, 2006). O ideário gramsciano,

nesse sentido, tem um forte potencial para incitar a ação e a mobilização social. Talvez por isso, tenha sido tão utilizado pelos movimentos sociais (DAGNINO, 2000).

O conceito de sociedade civil de Gramsci não distingue explicitamente Estado e sociedade civil. Por meio do conceito ampliado de Estado, em alguns trechos de sua obra, o Estado parece englobar a sociedade civil. Nessa concepção, mais importante do que a dicotomia Estado e sociedade civil são os processos de construção de hegemonia e contra hegemonia (ANDERSON, 1986). Isso ocorre porque, para Gramsci, o Estado não é somente um aparato jurídico, mas tudo aquilo que sustenta uma ordem política, o que inclui os consensos estabelecidos nas instituições privadas que fazem parte da sociedade civil. Público e privado, nesse sentido, se confundem, visto que ambos são espaços nos quais aquilo que é aceito como normal e aceitável é construído (ACANDA, 2006).

Partindo desse entendimento sobre a sociedade civil, Gramsci considera que o conflito social se expressa no interior dessa esfera. Se por um lado a sociedade civil é o espaço da construção de consentimento às regras que sustentam a ordem capitalista, por outro é também o espaço onde essas regras são contestadas e transgredidas. Aqueles ocupados em subverter a ordem capitalista deveriam se preocupar não só em confrontar o Estado, mas principalmente em confrontar setores da sociedade civil que sustentam a ordem dominante. Nesse sentido, a sociedade civil não é homogênea nem uniforme, e está permeada por interesses contraditórios (ACANDA, 2006).

Poulantzas (2000) aprofunda a compreensão sobre como os conflitos políticos se manifestam ao tratar do Estado capitalista. Partindo do referencial gramsciano, ele considera que não há uma diferenciação clara entre Estado e sociedade civil. O que mais se aproximaria de uma autonomia estatal, para Poulantzas, é o que ele chama de ossatura material do Estado, que seria o resultado de um processo histórico do qual o desenvolvimento do Estado capitalista faz parte. O Estado capitalista foi construído com base na divisão social do trabalho que distingue o trabalho manual do intelectual e concentra os recursos econômicos e políticos naqueles que desenvolvem o trabalho intelectual. A estrutura burocrática especializada, fragmentada e calcada na racionalidade instrumental seria um traço material desse Estado. Assim como para Weber (2009), para Poulantzas o modo como o Estado foi construído ao longo da história é definidor da forma como ele funciona. E assim como para esse autor, o Estado é capaz de desempenhar um papel de transformação da realidade, interferindo, inclusive, nas relações e conflitos sociais.

Para Poulantzas, esse processo histórico não se resume a uma relação de causalidade linear. Ele é resultado de diferentes conflitos, que ainda estão em curso e caracterizam o funcionamento do Estado capitalista. Nesse sentido, é necessário relacionar o Estado com o conjunto das lutas sociais. A inserção do Estado no campo das lutas sociais faz com que ele seja repleto de contradições internas.

A autonomia do Estado, portanto, não é absoluta, visto que este é moldado pelos conflitos presentes na própria sociedade e os conflitos da sociedade dão continuidade no Estado. Na verdade, o Estado é um espaço de luta inserido na sociedade, onde um grupo, para exercer poder, precisa estar presente também no Estado. Poulantzas utiliza os conceitos de hegemonia de Gramsci para explicar as relações de dominação entre as frações do bloco capitalista e entre este e a classe dominada. Dentro da própria classe burguesa, há uma fração hegemônica que possui os seus interesses capitalistas colocados acima de outros interesses também capitalistas, visto que os próprios interesses dessa classe são contraditórios. Essa fração hegemônica também deve buscar o apoio da classe dominada na democracia representativa. A classe dominada, ao mesmo tempo em que possui a capacidade de se beneficiar minimamente desse sistema, reforça a hegemonia da classe dominante.

Essa hegemonia, no entanto, possui frestas devido ao caráter contraditório dos interesses capitalistas, o que permite que políticas que beneficiam os interesses dos trabalhadores e de frações não hegemônicas do bloco no poder sejam feitas. As políticas públicas, portanto, seriam resultados das contradições inseridas na estrutura do Estado. Embora o Estado capitalista tenha sido construído de forma a organizar os interesses burgueses, há blocos de oposição no interior do Estado.

Ao considerar Gramsci e Poulantzas como parte de uma mesma compressão sobre como Estado e sociedade civil se relacionam, é possível considerar que não há fronteiras claras entre esses dois espaços. Não se pode negar uma autonomia relativa do Estado, que se constituiu ao longo de um processo histórico que resultou em características muito próprias que definem o seu funcionamento. Contudo, essa autonomia relativa não implica em isolamento, nem mesmo em diferenciação de lógicas entre um espaço e outro.

Também, fica claro o papel das disputas políticas que permeiam tanto o Estado como a sociedade civil. Essas disputas são elementos chaves para se compreender a forma como o Estado se organizou. Mas mais importante do que isso, elas são fundamentais para se pensar esses espaços ainda hoje.

Essa visão de sociedade civil gramsciana, que é retomada por Poulantzas em sua discussão sobre o Estado capitalista, considera de forma muito evidente os conflitos existentes no interior desses dois espaços. Tanto o Estado como a sociedade civil seriam espaços permeados por interesses contraditórios que desencadeiam disputas políticas. Nesse sentido, considero-a adequada para compreender a atuação de representantes que teriam esse espaço como origem. Contudo, ela não traz elementos para se avaliar a qualidade da representação. Quando esse modelo foi pensado, outras questões estavam sendo discutidas, e a representação política certamente não estava entre elas, o que torna a utilização desse modelo muito mais difícil para a construção de critérios normativos do que o modelo baseado na teoria habermasiana, que será visto a seguir.

### **1.2.2 – Sociedade civil e esfera pública**

Os processos de redemocratização do Leste Europeu e da América Latina e o surgimento dos “novos movimentos sociais” na Europa Ocidental e Estados Unidos da América despertaram o interesse de estudiosos que buscavam entender as mudanças que estavam ocorrendo na sociedade. O que mais chamava atenção nesses eventos era que os principais atores envolvidos nem sempre se localizavam na polarização entre capital e trabalho. Opunham-se, na maioria das vezes, a um Estado autoritário que limitava as possibilidades de auto-organização da sociedade.

Para compreender esse novo contexto, alguns autores, entre eles Cohen e Arato (1994), passaram a utilizar o referencial habermasiano que separa as esferas da vida social entre mundo do sistema e mundo da vida. De acordo com Habermas (2003), o processo de modernização e racionalização fez com que as sociedades ocidentais se organizassem segundo lógicas distintas: o mercado seria parte de um subsistema econômico calcado na lógica da estratégia e da recompensa, o Estado seria guiado pela lógica do poder e da sanção, e a sociedade se guiaria pela lógica da ação comunicativa. Essas três lógicas também podem ser compreendidas como se fossem mundos: o mundo sistêmico, baseada na razão instrumental, que engloba o Estado e o mercado e o mundo da vida, baseada nos laços de identidade e solidariedade.

Esses dois mundos estão em constante tensão, visto que há uma tendência para a mercantilização e burocratização do mundo da vida. Contudo, as pessoas no mundo da vida, ao se organizarem em movimentos sociais, são capazes de fazer com que os laços de solidariedade e identidade próprios desse mundo sejam transpostos para o mundo sistêmico. A democracia, para Habermas, somente estaria presente quando há esse

movimento de transformação dos valores consensuados no mundo da vida em regras do jogo para o outro mundo. Esse modelo de democracia é chamado democracia deliberativa.

Habermas, ao formular a ideia de democracia deliberativa, está mais preocupado com o “modo que os cidadãos fundamentam racionalmente as regras do jogo democrático” (FARIA, 2000: 48). O procedimento criador das regras seria o que as legitimaria e as tornaria justas caso o fluxo de informações necessário para construir essas regras for desobstruído. As opiniões informalmente constituídas no mundo da vida teriam um papel fundamental nesse modelo porque são elas que visibilizam problemas existentes na sociedade, mas que nem sempre são incluídos no debate público institucionalizado. Consistiria em uma esfera pública que forma opiniões, constituída por associações, grupos de interesse, sindicatos, igrejas etc. Essa esfera pública, apesar de ser mais vulnerável aos efeitos repressivos e exclusivistas do poder distribuído de forma desigual, da violência estrutural e da comunicação distorcida, tem a vantagem de ser um meio irrestrito, em que novos conflitos podem ser percebidos de forma mais sensível, novas identidades podem ser afirmadas mais livremente e novos discursos podem ser vocalizados. É a partir da relação entre espaços institucionalizados de decisão política e esfera pública que traz demandas da sociedade que a democracia deliberativa deve ser analisada (FARIA, 2000).

Existem três problemas principais nessa concepção habermasiana: 1) a visão de que os movimentos sociais e atores que comunicam no mundo da vida se constituiriam de maneira informal e avessos à institucionalização põe em dúvida a sua capacidade de intervir na defesa do mundo da vida; 2) o caráter autolimitado do mundo da vida dificulta a compreensão de como esse espaço pode ser capaz de intervir no mundo sistêmico, redefinindo regras e relações entre a esfera pública e a autoridade estatal e; 3) a análise habermasiana foi construída com base nas sociedades europeias e da América do Norte, e não é claro se é possível estender essa análise para realidades diferentes dessas (AVRITZER, 1994).

Considerando essas limitações, Cohen e Arato (1994) propuseram um conceito habermasiano de sociedade civil. De acordo com esses autores, há uma afinidade entre os processos de defesa do mundo da vida e a ideia de movimentos da sociedade civil. A sociedade civil seria constituída por movimentos sociais e organizações que podem se localizar tanto na esfera pública quanto na esfera privada e tem como principal objetivo deter as ações do Estado e do mercado. Os autores, contudo, enfatizam que a sociedade

civil não tem somente um papel defensivo, como Habermas deixa a entender, mas tem um papel de aprofundamento da democracia e na garantia de direitos que promovem a liberdade dos indivíduos e de associações que fazem parte do mundo da vida na medida em que consegue influenciar o mercado e o Estado.

Cohen e Sabel (1997) aprofundam o argumento de que a esfera pública informalmente constituída e autolimitada dificulta a compreensão de atores da sociedade civil que passam a intervir no Estado como representantes. Para o autor, esse ideal está distante da realidade das sociedades complexas, pois considera que as associações que formam a esfera pública têm um caráter mais defensivo do que propositivo e por isso, são incapazes de nortear a sua ação. Para que a esfera pública seja capaz de nortear as decisões políticas, é necessária a existência de espaços formais de deliberação onde atores da sociedade possam participar. O modelo proposto por Cohen combina o aprendizado político com a maior accountability decorrente da discussão das experiências a fim de permitir o controle público. Esses espaços de deliberação estariam presentes no nível local, no entanto, haveria diversas articulações entre as diferentes localidades de modo a fazer aparecer as várias experiências (FARIAS, 2000).

Contudo, de acordo com Hendriks (2006) essa proposta pode se tornar elitista visto que esses espaços formais de deliberação dificilmente incluiriam parte significativa da população. Além disso, somente indivíduos com determinado perfil poderiam estar presente nesses espaços. Essa inclusão seletiva se daria tanto pelo problema de escala quanto pela necessidade de que os participantes sejam indivíduos abertos à discussão e à mudança na tomada de posição. Ativistas que não abrem mão de determinadas visões de mundo, por exemplo, estariam menos dispostos a cooperar em espaços que podem exigir o recuo de suas posições.

Essa crítica é ainda mais importante quando se questiona a aparente homogeneidade e inexistência de conflitos substantivos no interior da esfera pública calcada no mundo da vida. Fraser (1992) afirma que, concomitantemente ao surgimento da esfera pública burguesa, surgia também outras esferas públicas. Exemplos dessas esferas públicas seriam os movimentos feministas e a classe trabalhadora. Esses espaços de explicitação dos conflitos e proposição autônoma de novas questões seriam importantes porque, como afirma Young (2001) em uma sociedade estruturalmente desigual, e em instituições que não são, e nem podem ser neutras, a deliberação tenderá a resultados que favorecem os grupos mais poderosos. A melhor estratégia para alcançar a justiça social seria o engajamento político que se opõe às condições existentes.

Dependendo do caso, participar de uma deliberação junto com aqueles que aprovam ou tiram proveito das condições existentes significa legitimá-las.

Com o intuito de pensar em possibilidades para a diferenciação entre pessoas que participam desses espaços formais de deliberação e as que não participam, Hendriks (2006) propõe a ideia de sistema deliberativo<sup>6</sup>. Esse sistema seria composto por esses espaços deliberativos formais, mas também por espaços onde a deliberação ocorre de forma menos estruturada, acontecendo nos debates impulsionados pelos movimentos sociais, pelos meios de comunicação de massa, entre outros. Seriam espaços de formação de debate público, em geral contestatório, com caráter transformador das normas sociais que não se aplicam mais a determinada sociedade. A cooperação entre os atores que deliberam não é pré-requisito, como ocorre em espaços deliberativos formais, o que facilita a inclusão de atores políticos que não estão dispostos a abrir mão de suas posições no debate político. Nesse sentido, ainda que exista um grupo distinto de “representantes”, de acordo com a autora, esses atores deveriam se conectar com a sociedade civil mais ampla.

Essa ideia de sistemas deliberativos vem sendo utilizada por Almeida e Cunha (2012) para se pensar como os representantes não autorizados poderiam ser controlados por seus representados. Para as autoras, esse tipo de atuação não deveria ser avaliado em si mesmo, considerando exclusivamente se os representantes ali presentes são autorizados a falar. Mesmo não autorizados, os representantes estão sempre em contato com seus representados se o espaço onde ele fala, de fato, conecta os espaços formais de decisão política à sociedade civil informalmente constituída, sendo esta capaz de controlá-los. Se a instituição participativa não está isolada de outros espaços de formação de consensos, a atuação do representante está sendo sempre testada. A princípio tanto representantes quanto representados fariam parte de uma mesma esfera pública, sendo que para que determinado representante continue a ser considerado apto a representar, ele deve prestar contas da sua atuação nos espaços participativos.

Considero que o modelo de sociedade civil inspirado da teoria habermasiana, ao tratar a sociedade civil mais como uma arena de formação de consensos calcada no mundo da vida, é pouco útil para compreender algumas questões importantes, como as disputas políticas e a própria ocorrência de associações civis que não necessariamente cultivam valores democráticos (FRASER, 1996, CHAMBERS & KOPSTEIN, 2001).

---

<sup>6</sup>Habermas (1996) e Jane Mansbridge (1999) já haviam feito propostas de sistemas deliberativos anteriormente, contudo, essas propostas são mais abstratas e mais difíceis de operacionalizar.

Contudo, a ideia de sistemas deliberativos tem sido utilizada de forma produtiva para compreender como pode ser realizado o controle dos representantes pelos representados, fazendo com que estes últimos tenham meios para exercer poder sobre os primeiros. Como essas teorias têm sido desenvolvidas muito recentemente, muitas vezes elas buscam responder questões postas pelo debate sobre representação política, sendo, portanto, bastante aplicáveis para se pensar em meios de avaliar a atuação dos representantes. Nesse sentido, essas teorias serão mais utilizadas para a avaliação e crítica da atuação dos representantes não autorizados pelos representados do que para a compreensão desse fenômeno.

### **1.3 - O caráter democrático da representação exercida por atores da sociedade civil**

A discussão sobre a desvinculação de representação e consentimento da atuação dos representantes pelos representados é útil para se pensar a legitimidade da representação não autorizada. As teorias da sociedade civil são importantes para compreender o lugar de origem dos representantes e as relações sociais e políticas que permeiam esse espaço. Resta agora entender sob quais condições a atuação desses representantes pode ser democrática. Afinal, um representante pouco democrático também pode ser reconhecido por uma audiência, ou até mesmo pelos seus representados como um representante legítimo (MIGUEL, 2012). Nesse sentido, mais do que considerar os espaços participativos, e os atores que neles participam, como democráticos a priori, é importante compreender quais critérios podem ser utilizados para julgar a qualidade da representação exercida nesses espaços.

A elaboração de critérios para se avaliar o caráter democrático da representação é objeto de esforço de Laura Montanaro (2010). Para isso, ela utiliza o conceito de reivindicação por representatividade de Saward (2006), comumente utilizado para analisar a representação não autorizada pelos representados, mas conecta-o com a discussão normativa sobre a qualidade da democracia. Para elaborá-los, a autora retoma um princípio básico da democracia: o de que os afetados pelas decisões políticas devem participar da sua formulação. A representação política é vista como democrática quando respeita esse valor, o que ocorreria a partir de duas condições: a responsividade do representante ao representado e a inclusão, durante o exercício da representação, de grupos cujos sujeitos possuem dificuldades para exercer sua autonomia.

O valor da responsividade para a representação política nos remete ao trabalho de Pitkin (1967). A autora propõe o conceito de representação substantiva como o mais adequado para se pensar o dever ser desta relação. Para a autora, representação substantiva é:

“atuar visando o interesse dos representados, de uma maneira sensível a eles. O representante deve atuar independentemente, sua ação deve implicar discricção e discernimento; deve ser ele quem atua. O representado deve ser também capaz de ação e de juízo independentes, e não comportar-se meramente como necessitado de cuidado” (1967: 233).

Iris Young (2006) contribui para a construção desse ideal de representação política que considera o vínculo entre representante e representado. Para a autora, o representante não substitui os representados, não é um simples delegado de um grupo, mas a representação é como “um processo que envolve uma relação mediada dos eleitores entre si e com um representante” (2006: 148). Por isso, o que define a representação é a conexão entre representantes e representados. A partir do vínculo entre representantes e representados e dos representados entre si, passa a ser possível que os representantes antecipem as preferências de seus representados e ajam em favor deles.

Essas concepções de representação política, apesar de terem sido construídas tendo como base a lógica da representação eleitoral, podem ser aplicadas ao contexto de representação feita por organizações da sociedade civil quando se pensa que os atores tidos como representantes também devem prestar contas a quem dizem representar. O vínculo entre representante e representado deve ser perseguido, mesmo que de outras formas que não a autorização dada por meio das eleições. (GURZA LAVALLE & CASTELLO, 2008).

É possível identificar três esforços para compreender como a representação política exercida por organizações da sociedade civil poderia ser responsiva. Esses esforços não são excludentes, e podem ser utilizados como diferentes possibilidades de prestação de contas aos representados. Além disso, como veremos nos capítulos seguintes, parecem ser diferentemente acessados pelos representantes nos distintos contextos.

O primeiro deles considera a prestação de contas dos representantes às organizações a qual se vinculam ou às bases dessa organização ou movimento, para que estas controlem a atuação daqueles. A ideia de representação virtual ou presuntiva proposta por Gurza Lavalle, Houtzager e Castello (2006) retoma a concepção burkeana

de representação. De acordo com Burke, mais importante do que os mecanismos institucionais que garantem a autenticidade da representação, é o compromisso genuíno feito pelo representante. Para Gurza Lavalle, Houtzager e Castello (2006), na representação exercida por organizações civis esse compromisso seria mais facilmente identificável do que no comportamento dos partidos no parlamento visto que os representantes estariam mais próximos dos representados. Contudo, segundo os autores, pelo fato de não haver mecanismos de sanção e prestação de contas, a representação virtual seria mais frágil. Seriam necessários, ao menos, mecanismos que induzam a responsividade virtual, ou seja, “responsividade em essência ou de fato, embora não formalmente reconhecida” (p. 94). Isso porque a representação virtual apenas existe quando o representante de fato cumpre com o compromisso estabelecido, agindo em favor dos interesses de seus representados.

Esses mecanismos seriam ainda mais importantes porque são identificáveis no interior da sociedade civil noções e práticas de representação incompatíveis com as exigências democráticas. Inclusive, alguns dos argumentos dados pelas organizações civis para justificar seu papel de representantes não prevêm o controle feito por aqueles que dizem representar. Entre esses argumentos está o da prestação de serviço, que vê o representante mais como um benfeitor do que como um agente político (GURZA LAVALLE & CASTELLO, 2008). Por isso, os autores passam a falar na necessidade de controle dos controladores, ou seja, o controle dos representantes feito pelos beneficiários das políticas reivindicadas por esses representantes. Esse controle dos controladores implicaria uma dupla face da accountability, em que uma face é o controle exercido pelos representantes civis nos espaços participativos e a outra seria o controle exercido pela sociedade sobre a ação de seus representantes.

O segundo esforço de compreensão indica que outras organizações reconheceriam ou não a fala dos representantes como legítimas. Um autor que segue por esse caminho é Avritzer (2007), que afirma que o que fornece a legitimidade da representação por afinidade é “a legitimidade do representante entre outros atores que atuam da mesma maneira que ele.” (2007: 458). Dessa forma, o representante seria autorizado pelos seus pares para falar em nome de outros. Esse argumento é o mais limitado visto que o confere legitimidade à atuação do representante seriam outros representantes, e não os seus representados.

Por fim, o terceiro esforço ressalta as conexões entre os espaços e atores políticos. De formas diferentes, Gurza Lavalle e Isunza Vera (2010, 2012) e Almeida e

Cunha (2012) propõem modelos teóricos que focam a multiplicidade de espaços que se articulam, favorecendo o escrutínio daqueles que se dizem representantes em espaços decisórios. Isso porque, de um modo geral, esses autores consideram que a representação política exercida em instituições participativas não é descolada de bases sociais porque se vincula a uma multiplicidade de espaços.

Para Gurza Lavalle e Isunza Vera (2010, 2012), os espaços onde representantes da sociedade civil atuam seriam apenas um entre vários mecanismos de promoção do controle social. Neles, representantes virtuais fariam em nome de outros, mas estes deveriam estar sujeitos ao controle da sociedade organizada ou não. O controle dos controladores consiste na segunda face da accountability que poderia ser feito por meio da conexão dos espaços participativos com outros espaços, como fóruns de políticas e conferências nacionais. A vinculação dos conselhos aos fóruns organizados pela sociedade civil e às comunidades de políticas<sup>7</sup> garantiria que os representantes nestes espaços não agirão sem considerar as opiniões de outros atores que não estão presente neles. Para Almeida e Cunha (2012), mesmo que o que o critério para a seleção do representante tenha sido a afinidade com o tema, essa afinidade está sendo sempre testada, visto que o espaço onde o representante atua não é um espaço isolado de uma comunidade de política. Tanto representantes quanto representados fariam parte desta comunidade, sendo que para que determinado representante continue a ser considerado apto a representar, ele deve prestar contas da sua atuação nos espaços participativos.

Essa literatura se aproxima de uma visão de que os representantes políticos podem ser a qualquer momento questionados por cidadãos ou por outras organizações e movimentos sociais que nem sempre exercem papéis de representantes. O que importa nessa visão não necessariamente é se o representante consulta quem ele diz representar no momento de tomar decisão, ou se presta contas de sua atuação para aqueles que o apoiam, mas sim se os atores que se percebem como representados nesses espaços são capazes de interferir na discussão política. Isso se daria se cidadãos, movimentos e organizações sociais que não são formalmente representantes forem capazes de acessar os representantes, independentemente de eles fazerem parte da organização a qual ele se vincula ou não.

---

<sup>7</sup>De acordo com Kingdon (2003), comunidades de políticas são grupos de especialistas que discutem determinada área de política. Podem ser consultores legislativos, acadêmicos, funcionários públicos e analistas de grupos de interesses. O que esses atores têm em comum é o interesse pelos problemas de determinada área de política (p. 117).

O segundo critério de legitimidade democrática apontado por Laura Montanaro (2010) diz respeito à inclusão empoderada de grupos formados por sujeitos políticos que possuem sua autonomia prejudicada. Isso porque, a representação não autorizada pelos representados teria o potencial de dar aos sujeitos políticos a capacidade de se constituírem como *demos* com relação a uma questão que lhes afeta diretamente. Dito de outra forma, o processo de construção de um novo sujeito de representação contribui para a construção da própria autonomia dos atores políticos envolvidos nessa empreitada.

A representação não autorizada pelos representados possuiria o potencial de incluir demandas de grupos oprimidos, visto que pluralizaria as possibilidades de construção de *demos* a serem representados. Interesses de diferentes grupos podem ser passíveis de representação quando não há a necessidade de vinculá-los a um determinado território que autorize a atuação do representante. E ao incluí-los, transforma grupos que potencialmente seriam representáveis em sujeitos de representação de fato.

Esse tipo de representação, quando inclui novas demandas, pode fazê-lo de modo que não inclua os sujeitos de direito dessas demandas. É nesse sentido, que Laura Montanaro fala em inclusão empoderada. Se um fala em nome dos oprimidos, de forma desvinculada de qualquer organização formada por esses oprimidos, não necessariamente empodera esses atores como sujeitos de representação política para a construção de sua própria autonomia. Pode até mesmo afastá-los da discussão política, visto que já haveria alguém que fala por eles.

Esse critério diz respeito a mais do que a simples inclusão de perspectivas sociais, termo proposto por Young (2000) que designa experiências e vivências que certos indivíduos possuem por fazerem parte de certo grupo. Pessoas de perspectivas sociais diferentes podem ter diferentes visões, estruturadas por essas vivências, a respeito do mesmo problema. A presença de diferentes perspectivas, para a autora, enriquece a discussão política porque favorece a percepção da não neutralidade da esfera pública, dando maior possibilidade para que o corpo de representantes tome decisões levando em conta a diversidade de percepções a respeito dos problemas sociais. A inclusão empoderada, para Montanaro, não seria um mecanismo para melhorar a qualidade da deliberação, mas sim um instrumento que permite que os diretamente afetados pelas políticas públicas tenham recursos políticos para interferir na formulação destas.

Quando um ator que não é aquele diretamente afetado defende uma demanda em nome deste, ocorre a representação *surrogate*, que não possui, para Laura Montanaro (2010), legitimidade democrática. A autora ressignifica o conceito de representação *surrogate* de Jane Mansbridge (2003), considerando esta como um tipo intermediário entre a representação não democrática e a representação democrática. Estaria nesse meio termo porque pode contribuir para a identificação de sujeitos que precisam ser representados, e que ainda não são, abrindo espaço para que os grupos diretamente afetados se organizem e passem a ter voz no debate político.

A inclusão empoderada, nesse sentido, diz respeito à capacidade de os atores políticos serem autonomamente capazes de definir o que deve ser representado no que diz respeito às suas demandas, quem deve fazê-lo e como. Seria um critério para a avaliação da legitimidade democrática da representação exercida pela sociedade civil porque seria neste espaço que os atores melhor poderiam construir a sua autonomia, sendo capazes de ultrapassar as barreiras da territorialidade e trazendo para o debate as questões que mais lhes afetam.

Os critérios da responsividade e da inclusão empoderada podem ser identificados nas falas de representantes não autorizados pelos representados quando refletem a sua própria atuação e a de seus pares. Por isso, mais do que critérios normativos estabelecidos por meio de uma justificação filosófica, essas condições fazem sentido porque ecoam as reflexões feitas pelos próprios representantes, como será visto em capítulo mais a frente.

#### **1.4 - Próximos passos: Os conselhos gestores como lócus do exercício da representação por atores da sociedade civil**

Refletir sobre a representação não autorizada pelos representados é uma tarefa que exige atenção. Isso porque essa não é somente uma reflexão filosófica, que busca identificar o que é e o que não é desejável para uma sociedade. As experiências institucionalizadas desse tipo de exercício da representação política já estão presentes no Brasil e ganham cada vez mais força. Nesse sentido, investigá-las é um esforço de compreensão dos contornos que a democracia brasileira vem adquirindo.

Uma dessas experiências são os conselhos gestores. Defino conselhos gestores como espaços participativos que têm a finalidade de incidir nas políticas públicas de determinado tema, nos quais é prevista certa permanência no tempo, compostos por

representantes do poder público e da sociedade civil, esta podendo ser dividida em diferentes segmentos (TEIXEIRA, SOUZA & LIMA, 2012). Eles são um entre vários canais de diálogo entre Estado e sociedade, mas por serem dos mais formalizados e antigos, são depositadas grandes expectativas democratizantes em torno deles.

Diferentes visões sobre a relação entre sociedade civil e Estado influenciam a forma como compreendemos essas instâncias, justamente porque eles têm a intenção de promover o diálogo entre atores desses dois espaços. Visões que consideram a sociedade civil como lócus de reivindicação pela ampliação de direitos tendem a ver os conselhos gestores de forma mais otimista. Se esses espaços estiverem incluindo atores da sociedade civil e dando voz a eles, a priori eles estariam aprofundando a democracia. Visões que destacam os conflitos e disputas políticas existentes tanto no interior do Estado quanto da sociedade podem trazer questões que vão além da avaliação do potencial inclusivo destes espaços e que podem ser utilizadas para a melhor compreensão dos conselhos gestores, complexificando a análise da representação política exercida nessas instâncias. Essas visões não necessariamente são excludentes. Dagnino (2002), por exemplo, embora argumente que os espaços participativos estão imersos em contextos de disputas políticas, ainda assim os considera instrumentos chaves para que os movimentos e organizações sociais reivindiquem seus direitos.

Nesse sentido, a visão de sociedade civil gramsciana, como um espaço de formação dos consensos que formam a cultura, mas também de disputas políticas contribui bastante para a compreensão do fenômeno. Isso porque a cultura não é dada de antemão, não surge do nada, mas é objeto de disputas sobre o que é aceito como certo ou justo. Os representantes não autorizados pelos representados estão imersos nesse contexto de disputa. Na verdade, são protagonistas dessa disputa, visto que muitas vezes defendem um projeto político, uma tentativa de vontade coletiva. Ao buscar compreender as dinâmicas internas da sociedade civil e as relações desta com o Estado, terei como base esse entendimento de sociedade civil.

Normativamente, considero algumas das indicações feitas por aqueles que dialogam com os conceitos de sociedade civil inspirados em Habermas. A maior parte desses autores tem uma visão crítica sobre a concepção tradicional habermasiana, que associa a sociedade civil ao mundo da vida, e assume a necessidade de se considerar os conflitos sociais como parte fundamental da esfera pública. Nesse sentido, esses argumentos não se chocam com a compreensão de sociedade civil gramsciana. Ao mesmo tempo, apresentam propostas que respondem algumas das questões

problematizadas pelas teorias de representação, o que não ocorre quando utilizamos somente o entendimento gramsciano sobre as dinâmicas da sociedade civil.

Os critérios de avaliação da legitimidade democrática da representação exercida por representantes não autorizados pelos representados passam a ser considerados critérios de avaliação da qualidade da representação nesses espaços. Utilizo, para isso, os critérios apontados por Laura Montanaro (2010), que são: a responsividade do representante ao representado e a inclusão, durante o exercício da representação, de grupos cujos sujeitos possuem dificuldades para exercer sua autonomia.

Contudo, para além da avaliação desses espaços, esses critérios serão utilizados para a identificação de dimensões relevantes em torno das quais os conselhos poderão ser classificados. Esse será o esforço de construção de tipologias de modelos de representação política em Conselhos Nacionais, que será visto nos próximos capítulos.

## **2 - CONSELHOS GESTORES, PARTICIPAÇÃO E REPRESENTAÇÃO DEMOCRÁTICA**

Os conselhos gestores são objetos de estudo de muitas pesquisas sobre participação social. Nessas instâncias foram depositadas expectativas democratizantes no sentido de promover a inclusão de setores marginalizados da política em espaços de tomada de decisões. Esse capítulo busca sistematizar a literatura sobre a representação exercida em conselhos gestores, trazendo questões importantes para a análise dos dados empíricos nos próximos capítulos. Tem como intuito mapear as diversas avaliações sobre o assunto e buscar elementos que nos permitam refletir as peculiaridades da representação nesses espaços.

Como veremos, essas instâncias não estão presentes somente em governos democráticos, tendo sido criadas, inclusive, por governos ditatoriais. Nesse sentido, o que justifica a expectativa democratizante atribuída a esses espaços? Argumento que essa expectativa surgiu em um momento muito específico da história brasileira - o período da redemocratização, com o fim da ditadura militar, no qual os conselhos gestores foram ressignificados e propostos com o propósito explícito de ser uma esfera onde a população poderia participar das decisões políticas.

Essa ressignificação, contudo, não é completa. Projetos de democracia participativa convivem com projetos neoliberais e autoritários. Além disso, entra em foco a defesa do protagonismo do “terceiro setor”, em uma ótica de desresponsabilização do Estado na garantia dos direitos e de delegação dessas mesmas responsabilidades a organizações civis. Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) descrevem essa situação de confluência perversa, em que projetos políticos que partem de pressupostos absolutamente diferentes confluem na defesa da participação, parecendo que ambos defendem as mesmas propostas.

Se a presença de conselhos gestores não é sinônimo de democratização dos processos de decisão política, o que então seria? Argumento que duas características devem ser consideradas para se avaliar o caráter democrático dos conselhos gestores. A primeira delas é a presença de um propósito declarado de promoção da participação. Considero promoção da participação como a disposição do governo para o diálogo e partilha de poder com distintos atores de forma aberta e inclusiva e que se estende para além dos integrantes do conselho. Nesse sentido, a simples inclusão de atores não governamentais no processo de tomada de decisões não seria indicativo de democratização, visto que essa inclusão poderia ser feita por meios corporativos,

clientelísticos ou favorecendo setores que já possuem influência na formulação de políticas.

Essa definição de promoção da participação está muito atrelada à ideia de representação. De acordo com Miguel (2005), é possível avaliar a qualidade das democracias pela qualidade da sua representação. Isso não poderia ser diferente no caso dos conselhos gestores. Por isso, considero que a segunda característica para a avaliação do caráter democratizante dos conselhos gestores é a qualidade da sua representação. Utilizo como critérios para a avaliação da qualidade da representação aqueles elencados por Laura Montanaro (2010), discutidos no capítulo anterior.

A sistematização da literatura sobre representação política está dividida em três seções. A primeira discute o histórico da criação dos conselhos gestores no Brasil, ressaltando os projetos políticos em disputa nesse processo. A segunda seção traz resultados de pesquisas que dialogam com os critérios de legitimidade democrática elencados por Laura Montanaro (2010). Como os critérios são dois, essa seção se divide em duas partes. A primeira delas abarca uma série de estudos que buscam compreender o caráter inclusivo (ou não) da representação nesses espaços. A segunda parte discute a relação entre representantes e seus possíveis representados, destacando os mecanismos de *accountability* dos representantes. A terceira seção traz alguns estudos que apontam para a construção de tipologias para a compreensão de diferentes dimensões da participação e representação política nesses espaços, já apontando para o capítulo seguinte.

## **2.1 - Conselhos gestores e projetos políticos**

Instituições políticas que incluem integrantes governamentais e não governamentais não são exclusividade de períodos democráticos. De acordo com Avelino (2013), durante toda a história brasileira, do Império aos dias atuais, os conselhos estiveram presentes como espaços de tomadas de decisão. Evidentemente, na maior parte do tempo, a intenção desses espaços não era a promoção da participação social, mas seu desenho institucional era muito semelhante ao dos conselhos gestores atuais.

Além disso, de acordo com o autor, os conselhos foram criados, inclusive em períodos autoritários, como durante o Estado Novo ou a ditadura militar. Esse fato traz à tona a ideia de que os conselhos podem ser instituídos com base em princípios de

autoritarismo instrumental. Isso indica também que não há uma relação necessária entre a existência de conselhos com a presença de atores não governamentais e democracia. Um exemplo da falta de vinculação obrigatória entre conselhos e democracia foi a instituição do Conselho Superior da Censura, em 1968, com composição quase paritária entre governo e sociedade civil. Esse caso mostra que é possível criar conselhos em contextos antidemocráticos e com objetivos antidemocráticos (AVELINO, 2013).

O propósito de promoção da participação passou a ser um objetivo declarado dos conselhos gestores a partir da criação de diferentes experiências “conselhistas” no período de redemocratização. Essas experiências tinham características diferentes, e foram protagonizadas por distintos atores, mas em todas elas o discurso da participação estava mais evidente do que nas práticas anteriores. Esse discurso de participação fazia parte de um projeto político que passou a ganhar força ao longo do período da redemocratização. Projeto político aqui pode ser entendido como conjunto de “crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos” (DAGNINO, OLVERA E PANFICHI 2006:38).

De acordo com Dagnino, Olvera e Panfichi (2006), considerar os projetos em disputa é essencial para compreender o processo de construção democrática na América Latina, e por consequência o fortalecimento de discursos e práticas favoráveis a maior participação de organizações e movimentos sociais na gestão de políticas públicas. Seriam três os projetos políticos em disputa na América Latina: o autoritário, o democrático participativo e o neoliberal. O projeto autoritário está em declínio, mas vez ou outra aparece nas práticas das pessoas, uma vez que, ainda que os regimes autoritários tenham sido descartados, a tolerância à hierarquização e às desigualdades ainda permanece. O projeto democrático participativo é aquele defendido pelos movimentos sociais que reivindicam partilha de poder decisório e a inclusão de vozes excluídas do sistema político por meio de espaços participativos. O projeto neoliberal é aquele que se impõe nos anos 1990, em que há a privatização dos serviços estatais e a desresponsabilização do Estado no provimento desses serviços.

A noção de projetos políticos dialoga diretamente com a discussão sobre hegemonia feita no capítulo anterior. É possível identificar certa semelhança entre a defesa do projeto democrático participativo por movimentos e organizações sociais e os processos de construção de contra-hegemonia. Seriam tentativas de construção de valores sobre como a política deve funcionar, e que vão na contramão de ideias

defendidas por grupos dominantes. Essa afinidade de conceitos se dá, inclusive, porque Gramsci foi um dos principais autores que orientaram as práticas dos movimentos sociais a partir do final dos anos 1970 na América Latina (ALVAREZ, DAGNINO & ESCOBAR, 2000).

De acordo com os autores, setores do Estado e da sociedade civil compartilham dos projetos políticos, o que implica em visões heterogêneas de ambos os espaços. O Estado seria heterogêneo na medida em que há a incorporação de atores defensores de determinados projetos políticos e que são capazes de moldar as instituições de forma a favorecer tal projeto. A eleição de prefeitos provenientes do Partido dos Trabalhadores em algumas cidades e a incorporação no governo de indivíduos anteriormente vinculados a movimentos sociais é um exemplo de como pessoas de dentro do Estado passaram a defender o projeto democrático-participativo. A sociedade civil seria heterogênea porque está permeada por disputas sobre o que é culturalmente aceito. Cultura não seria algo dado, terreno do que é aceito sem contestação, mas pelo contrário, seria o espaço da ressignificação dos valores que devem permear a sociedade. E seria esforço dos movimentos e organizações sociais questionar consensos estabelecidos de forma a construir valores que promovem a emancipação social (ALVAREZ, DAGNINO & ESCOBAR, 2000).

Nesse sentido, tal como afirma Poulantzas (2000), embora exista um núcleo duro no interior do Estado, em que a lógica burocrática da especialização e da formalização se manifesta, há neste mesmo Estado espaço para a disputa sobre quais valores devem nortear a ação política. Essas disputas estão presentes tanto no Estado quanto na sociedade civil, em uma relação de continuidade. Atores do Estado e da sociedade civil, ao compartilharem do mesmo projeto, podem se aliar, ou ao contrário, quando possuem projetos diferentes, podem um dificultar a ação do outro. (ABERS & KECK, 2008; ABERS & BULOW, 2011)

Esse entendimento de Estado e sociedade civil como heterogêneos implica desdobramentos para a ideia de representação da sociedade civil. Isso porque os objetos de representação não seriam necessariamente um ou outro interesse homogêneo. Cai por terra a ideia de que a representação da sociedade civil seria democrática de antemão e de que o Estado é autoritário por natureza, até porque dentro desses espaços também existiriam atores que defendem diferentes projetos políticos, autoritários ou democrático-participativos.

Mais do que supor que os objetos de representação não seriam Estado e sociedade civil, essa visão implica discutir que em um terreno em que os laços entre os atores políticos não obedecem às lógicas dicotômicas que os colocam em lados opostos - o da sociedade civil e o do Estado - as relações de poder existentes entre representantes estão permeadas pelos vínculos estabelecidos e projetos compartilhados entre eles. As fronteiras aparentemente nítidas entre essas esferas tornam-se esfumaçadas.

Nesse contexto, a representação política exercida por organizações e movimentos sociais em instituições participativas é apenas um dos repertórios acessados por estes atores. Repertórios são “um conjunto limitado de rotinas que são aprendidas, compartilhadas e executadas através de um processo relativamente deliberado de escolha” (TILLY, 1992 apud ABERS, SERAFIM & TATAGIBA, 2011). Há uma série de repertórios de interação entre Estado e sociedade, que vão desde a representação em instituições participativas até protestos e relações de proximidade com pessoas com poder de decisão. Em diferentes contextos, organizações e movimentos sociais elegem formas diferentes para interagir com o Estado. Em casos em que uma organização compartilha projetos políticos com atores do Estado, pode ser mais fácil atuar de modo mais informal, utilizando de vínculos gerados ao longo de trajetórias de luta política do que por meio da representação em espaços participativos. Por outro lado, quando o espaço participativo é visto como um lugar central para a formulação de uma política pública, a representação neste fórum pode ser vista como estratégica para um movimento social (ABERS, SERAFIM & TATAGIBA, 2011).

Essa concepção tem em vista que organizações e movimentos sociais possuem objetivos definidos, ainda que sempre em construção, quando interagem com o Estado, e buscam alcançá-los de diferentes formas. A representação em espaços participativos é um meio para que esses objetivos sejam alcançados, mas não é o único meio. Nesse sentido, a efetividade de um ou outro repertório de interação é uma das questões utilizadas pelos atores no momento de decidir quais serão os meios de acessar o Estado.

Por isso, o Estado teria um papel importante na escolha sobre quais desses repertórios serão utilizados visto que os governos e/ou gestores têm o poder de formalizar ou fortalecer espaços participativos e outros tipos de negociações. A interação seria moldada tanto pelas organizações e movimentos sociais que buscam interferir nas políticas públicas quanto por agentes estatais que podem ser mais ou menos afeitos ao diálogo com esses atores. Nesse sentido, os repertórios utilizados pelas

organizações e movimentos sociais também levam em consideração a forma como suas demandas serão recebidas. Se o órgão ao qual o movimento precisa se dirigir, mesmo aceitando negociar com as organizações, não tem força suficiente para implementar os resultados dessa negociação, a representação pode vir combinada com ações de protesto com o objetivo de demonstrar a força do movimento (ABERS, SERAFIM & TATAGIBA, 2011).

Assim, as disputas no interior do Estado são importantes ao se considerar qual é propósito da representação em um espaço participativo e quais os limites que esta enfrenta. O Estado deixa de ser visto como um ente homogêneo, e da mesma forma, as instâncias participativas a ele vinculadas também deixam de ser consideradas como possuidoras das mesmas características. Algumas podem ser mais técnicas, outras podem ser mais inclusivas, outras buscam promover mais a participação, e assim por diante. Transformações no interior do Estado, também decorrentes dessas disputas, afetam a forma como esses órgãos colegiados são vistos e quais são os seus objetivos.

O caso do conselho de Saúde é ilustrativo de como um órgão colegiado muito pouco aberto à participação de movimentos sociais passou a ser visto pelo Estado e pelos próprios movimentos como espaço privilegiado para a partilha de poder entre Estado e sociedade. Esse caso é ainda mais importante porque teve como resultado a inclusão do princípio da participação na Constituição de 1988, que serviu de inspiração para outras áreas de política pública, que também passaram a utilizar os conselhos gestores como espaços com o objetivo de incorporar a participação popular na gestão de políticas públicas (RIBEIRO, 2011).

O Conselho Nacional de Saúde (CNS) foi criado em 1937, instituído, na época, como órgão de cooperação do Ministério da Educação e Saúde Pública. Era composto por especialistas da área indicados pelo Ministro de Estado e designado pelo Presidente da República. O perfil de seus integrantes era de representantes de órgãos governamentais e de associações técnico-científicas. Essas características se mantiveram até os anos 1970, quando foi criado o Sistema Nacional de Saúde. (RIBEIRO, 2011)

Nessa época, embora as competências do órgão não tenham sido modificadas de forma substantiva, sua composição sofreu alterações importantes. O número de conselheiros aumentou, e modificaram também as suas responsabilidades. A estrutura do atual CNS é bastante semelhante ao que foi instituído nesse momento (CORTES, 2009, apud RIBEIRO, 2011). Em 1987, o conselho passou a ter caráter deliberativo e

somente em 2003 a presença dos especialistas da saúde perde força no conselho (RIBEIRO, 2011).

Se a estrutura formal do CNS não sofreu grandes modificações desde os anos 1970, o que fez este órgão ser um espaço reivindicado por movimentos sociais como um espaço de participação social?

Dois atores foram importantes na ressignificação de órgãos colegiados já existentes em instâncias com o objetivo de promoção da participação social: o movimento popular de saúde e o movimento sanitarista. O movimento popular de saúde nasceu em meados da década de 1970 e teve seu auge na década de 1980. Doimo (1995) considera o movimento popular de saúde como parte do “movimento popular”. O que define o movimento popular, para a autora, é o compartilhamento de campo ético-político caracterizado pelo discurso da participação autônoma da população, vista como sujeito de sua própria história.

Faziam parte das propostas do movimento popular em geral, e do movimento popular de saúde em particular, a criação de conselhos populares, que deveriam ser criados de “baixo pra cima” e ser espaços para a concretização da democracia social protagonizada pelo movimento popular. Desde o fim dos anos 1970, houve a tentativa de se viabilizar a criação dessas instâncias. Contudo, os conselhos populares, tal como foram propostos, não se sustentaram porque, de acordo com a autora, transpunham uma lógica consensual solidarística para o ambiente político formal, sendo incapazes de dialogar com atores que não compartilhavam dos mesmos valores e discursos. A interação com a esfera institucional também era problemática, visto que a autonomia frente ao Estado fazia parte dos princípios do movimento popular. Embora os conselhos populares não tenham se institucionalizado da forma como foram propostos, essa estrutura inspirou a regulamentação dos conselhos das unidades de saúde e até mesmo dos conselhos gestores (RIBEIRO, 2011).

O movimento sanitarista foi formado por intelectuais e estudantes da medicina mais envolvidos com a discussão sobre a saúde pública. Estes tinham como objetivos o trabalho mais próximo à população usuária dos serviços de saúde e a elaboração de políticas de saúde pública diferenciadas do modelo do “consultório privado”. Esses dois objetivos em algumas situações entraram em tensão, mas na maior parte do tempo, tornaram-se pautas que o movimento buscou inserir na discussão sobre a política de saúde (RIBEIRO, 2011).

Esse movimento, por ter um caráter mais acadêmico, obteve maior sucesso na inserção em espaços de tomada de decisão. Por isso, diferentemente do movimento popular de saúde que tinha como princípio a autonomia, o movimento sanitarista também atuava “por dentro” das instituições políticas. A maioria dos seus militantes ocupou cargos em órgãos públicos nas três esferas de governo. Além disso, agências internacionais tiveram um papel forte no financiamento de programas que serviram de base para a elaboração de políticas públicas. Já no fim dos anos 1970s, alguns dos integrantes do movimento sanitário passaram a ocupar cargos no Ministério da Saúde, na Previdência e no Ministério do Planejamento, além de terem obtido o apoio de alguns parlamentares. Nesse período foi construída e apresentada a primeira proposta do Sistema Único de Saúde no I Simpósio Nacional de Políticas de Saúde, já prevendo a presença dos conselhos de saúde (RIBEIRO, 2011).

O objetivo de atuação mais próxima da população usuária dos serviços públicos aproximava o movimento sanitarista do movimento popular de saúde, o que fazia com que, embora tivessem origens sociais e modos de atuação bastante diferentes, compartilhassem alguns princípios. Pode-se afirmar que defendiam um mesmo projeto político.

A 8ª Conferência Nacional de Saúde, em 1986 foi um momento marcante para a consolidação do modelo de política de saúde proposto por esses movimentos sociais. Essa foi a primeira das conferências que contou com a participação de integrantes de associações e movimentos sociais da saúde eleitos em conferências preparatórias ocorridas nos municípios e estados da federação. Ela foi um momento de encontro desses atores e a partir dela foram feitas articulações que foram decisivas para a aprovação dos artigos referentes às ações e serviços públicos de saúde na Constituição Federal de 1988 (RIBEIRO, 2011).

As lutas pela abertura dos processos de gestão de políticas públicas que culminaram na institucionalização da diretriz constitucional que orienta a participação da comunidade nas ações e serviços públicos de saúde refletiram no próprio Conselho Nacional de Saúde. Este passou a ser deliberativo e tripartite, contando com a presença de atores governamentais, trabalhadores e usuários do sistema de saúde, sendo que este último setor deveria (e ainda deve) corresponder à metade dos integrantes do conselho. O controle da política de saúde passou a ser uma das finalidades do conselho. Uma de suas atribuições passou a ser promover a participação e o controle social no Sistema Único de Saúde (ROCHA, 2013). Embora sua composição e alguns dos seus objetivos

tenham sido alterados, sua estrutura de funcionamento permaneceu semelhante ao que era antes.

Nesse processo de transformação da política de saúde, e como consequência, do Conselho Nacional de Saúde, o projeto democrático participativo passou a ser predominante, o que fez com que seus conselhos gestores passassem a ter propósitos muito claros de promoção da participação. Contudo, como todo processo de luta política, não se trata de uma disputa ganha, há características tanto na política de saúde, quanto no Conselho que remetem a outros projetos políticos que estão em jogo. Entre elas estão a subordinação da oferta de serviços públicos de saúde à política econômica e o repasse de serviços públicos de saúde a entidades privadas (ROCHA, 2013).

É possível identificar no relato sobre as modificações pelas quais o Conselho Nacional de Saúde passou, que devido às lutas que permearam a sua trajetória, ele deixou de ser um espaço voltado ao diálogo com técnicos da saúde e passou a ser um espaço de promoção da participação social. O propósito de promoção da participação popular não existe desde que o Conselho foi criado, ele foi construído ao longo da sua trajetória, que é resultado de diversas lutas políticas. Nesse sentido, considero que o primeiro critério para avaliar se um conselho gestor é, de fato, uma instância de aprofundamento democrático, é verificar se ele possui esse propósito de promoção da participação. Esse propósito não pode ser identificado facilmente, visto que depende da análise do contexto de cada espaço. Evidentemente que há alguns indicadores que podem ser utilizados para isso, como será feito no próximo capítulo, mas o mais importante é perceber se há na intenção daqueles que lutam pelo espaço e no espaço, o projeto de incluir nos processos de gestão de políticas públicas cidadãos, organizações e movimentos sociais que não teriam outras formas de acessar o Estado se não fossem por meio de instituições participativas.

Como mencionado, o segundo critério utilizado para avaliar o potencial democratizante dos conselhos gestores é a qualidade da representação exercida nesses espaços. Para analisar a qualidade da representação, utilizei os critérios apontados por Laura Montanaro (2010), que são: a inclusão empoderada de grupos cujos sujeitos possuem dificuldades para exercer sua autonomia e a responsividade da representação. Nas próximas seções apontarei como a literatura sobre conselhos gestores e representação política tem sistematizado informações sobre aspectos relacionados a esses dois critérios.

## **2.2 – A qualidade da representação política**

### **2.2.1 – Inclusão empoderada**

Embora a versão democrático-participativa dos conselhos gestores tenha sido criada com o intuito de incluir novos atores aos processos de tomada de decisão política, algumas pesquisas apresentam dados que nos permitem concluir que ainda há bastante o que avançar no que se refere à inclusão de sujeitos pertencentes a grupos marginalizados. Alguns dos temas abarcados por essas pesquisas foram: 1) o perfil socioeconômico e organizativo dos conselheiros; 2) a inclusão de mulheres; 3) o domínio dos termos referentes às políticas públicas e a capacidade de inserir temas na agenda política; 4) as características das pessoas e organizações com maior propensão a participar e; 5) os meios de acesso aos espaços participativos.

As discussões sobre o perfil dos conselheiros e sobre os meios de acesso de organizações e movimentos sociais aos espaços participativos abrem um caminho importante para o debate sobre a representação política exercida nesses espaços. Isso porque essa discussão trata da possibilidade de inclusão empoderada, ressaltada por Laura Montanaro (2010). A pergunta que está por trás dessas pesquisas é: quem participa e exerce poder nessas instâncias? Um pressuposto dessa pergunta é que se não há a possibilidade para todos os cidadãos interessados participarem, é interessante que aqueles grupos cujos sujeitos possuem dificuldades para exercer a sua autonomia tenham prioridade na participação nesses espaços. A inclusão de pessoas pertencentes a grupos excluídos teria o potencial de empoderar esses sujeitos, que passariam a ter mais acesso aos recursos necessários para exercer poder em processos de tomada de decisão. É possível afirmar que exercer o papel de representante da sociedade civil pode, em algumas situações, ser um meio de exercício de poder. Por isso, pesquisas que buscam compreender a representatividade desses atores passam a ser importantes.

Em pesquisa coordenada por Santos Jr., Ribeiro e Azevedo (2004), realizada nas regiões metropolitanas do Rio de Janeiro, Belo Horizonte, São Paulo, Recife e Belém, os autores encontraram que a participação em conselhos gestores, por ser restrita a pessoas vinculadas a organizações e movimentos sociais, favorece o acesso de pessoas com maior capacidade organizativa. Essas pessoas possuem, em geral, maior renda e escolaridade. Por isso, os conselheiros possuem níveis elevados de renda, escolaridade, acesso à informação e capacitação técnica e política. Para os autores, esse dado não é suficiente para interpretar que os conselhos são formados por elites, mas pode refletir

uma estratégia das próprias organizações das quais esses conselheiros fazem parte, que escolhem representantes com maior capacidade de dialogar com o poder público. Além disso, é possível encontrar conselheiros com baixa renda. Há grande variação entre os segmentos representados nos espaços, sendo que os representantes da sociedade possuem renda menor do que os conselheiros governamentais.

Esses conselheiros são, em sua maioria, bastante engajados politicamente, participando de atividades sociopolíticas para além das tarefas exigidas pelo conselho. Mesmo os representantes governamentais possuem alto engajamento sociopolítico, embora para estes, não seja exigido o vínculo a alguma associação. Contudo, há uma proporção significativa de conselheiros que possuem sua participação restrita às atividades do espaço. Há também uma presença relevante de conselheiros filiados a partidos e que participam do cotidiano partidário, tanto entre conselheiros da sociedade, quanto entre conselheiros governamentais. A presença de representantes governamentais filiados a partidos é mais facilmente explicada, visto que muitos são secretários municipais ou passaram a fazer parte do governo justamente por sua vinculação ao partido eleito. Contudo, é instigante pensar que também entre os conselheiros da sociedade a filiação partidária é uma característica associada à participação em conselhos. (SANTOS JR, RIBEIRO & AZEVEDO, 2002)

De acordo com os autores, esses dados refletem o fato de os conselheiros serem lideranças políticas, possuindo, portanto, diferenças relevantes com relação àqueles de quem defendem os direitos. São pessoas com alto grau associativo e que participam de seminários e conferências e se atualizam sobre os acontecimentos políticos por meio de jornais.

Em *survey* realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) com integrantes de 21 conselhos e três comissões nacionais, foi identificado que os conselheiros tinham alta escolaridade, sendo que a grande parte deles (55%) possuía pós-graduação. A renda alta dos conselheiros também foi uma característica encontrada por essa pesquisa, sendo que 69% deles têm renda familiar superior a R\$4.000,00. Somente em conselhos que tratam da temática indígena e dos povos e comunidades tradicionais havia maior proporção de conselheiros com renda e escolaridade mais baixa (IPEA, 2013a).

Os dados sobre escolaridade são confirmados por Borba e Luchmann (2010) em pesquisa em cidades de Santa Catarina (Itajaí e Santa Catarina). Além dessa confirmação, esse estudo traz a informação de que as mulheres são maioria nos

conselhos dessas cidades. A presença das mulheres, contudo, varia de acordo com a política pública a qual o conselho está vinculado. Nos conselhos de saúde, há a menor proporção de mulheres, enquanto nos conselhos de assistência social, direitos da criança e do adolescente e do idoso, há maior presença de mulheres.

Na pesquisa realizada pelo IPEA (2013a), por sua vez, nota-se que a presença de mulheres é minoritária. Talvez esse dado se deva ao fato de que o *survey* foi realizado com integrantes de conselhos e comissões nacionais, que são espaços mais distantes do associativismo político local, no qual as mulheres conseguiriam se inserir com mais facilidade. No nível local, as mulheres ainda conseguem conciliar a atuação em instituições participativa e as tarefas domésticas que ainda recaem sobre elas. Contudo, no nível nacional, essa conciliação seria mais difícil, influenciando a presença delas nos espaços participativos. Dos conselheiros pesquisados, somente 37% são mulheres. Assim como na pesquisa de Borba e Luchmann (2010), identificou-se que atuação feminina está associada à área de política. Em conselhos relacionados a políticas sociais e de garantia de direitos de grupos específicos, as mulheres possuem presença mais expressiva, totalizando 41,7% e 54,4% dos conselheiros respectivamente. Por outro lado, em conselhos que tratam da temática da infraestrutura e recursos naturais ou de desenvolvimento econômico, as mulheres são minoria.

Mesmo em conselhos com distribuição quase paritária entre homens e mulheres, como alguns dos conselhos municipais de saúde, ainda é possível identificar que as mulheres falam menos que os homens, e quando possuem maior capacidade de se inserir no debate, muitas vezes o fazem devido a uma posição de autoridade. De acordo com Ribeiro (2010), as mulheres que mais falam nesses conselhos são conselheiras governamentais ou representantes dos trabalhadores da saúde. De acordo com a pesquisa poucas delas representam o segmento dos usuários. Nesse sentido, representantes mulheres que não detêm uma autoridade anterior à atuação no conselho possuem mais dificuldades de participar do debate no espaço.

Embora os conselheiros sejam, em sua maioria, mais escolarizados e informados do que a média da população brasileira, ainda assim, de acordo com um mapeamento da literatura sobre conselhos gestores feito por Tatagiba (2002), uma das questões mais citadas nesses estudos era a falta de domínio sobre os assuntos e procedimentos referentes à política pública que estava sendo discutida no espaço. A falta de domínio sobre os temas geraria uma assimetria de informação sobre as políticas públicas discutidas na instância, o que favorecia a assimetria de poder entre conselheiros

governamentais e não governamentais. A partilha de poder entre governo e sociedade seria ainda uma realidade distante. Esse diagnóstico tem duas implicações principais: a grande assimetria de informações entre conselheiros da sociedade e governamentais, com desvantagem dos primeiros com relação aos segundos e; a necessidade de tecnificação dos conselheiros da sociedade para que estes possam dialogar com os representantes governamentais.

Essas duas implicações têm desdobramentos importantes para pensar o que se espera dos conselheiros. Se se supõe que os conselheiros precisam possuir informações abrangentes e ao mesmo tempo específicas sobre as políticas pelas quais incidem, é possível considerar que a participação na tomada de decisões é, de fato, uma atividade para poucos, para os que sabem conversar nos termos da política, e não somente apresentar demandas ou propostas sem os meios para a sua operacionalização definidos de forma clara. Não se questiona, contudo, o fato de que a linguagem da participação é a da gestão pública e do conhecimento técnico, sendo essa linguagem dominada pelos gestores governamentais.

Nos últimos anos, algumas pesquisas chegaram a resultados que diferem dessas primeiras investigações. Ao analisar atas de conselhos municipais de saúde de oito cidades, Almeida (2011) mostra que os conselhos são capazes de produzir discussões e decisões cujo conteúdo se relaciona com os temas da política pública ao qual ele se vincula. Como já mencionado em Tatagiba (2002), a proporção de discussões que se restringe a questões burocráticas ou organizativas ainda é muito grande, mas discussões relacionadas ao controle e fiscalização das atividades governamentais e à gestão de políticas públicas também são significativas. Em algumas cidades, os representantes dos usuários das políticas são os que mais vocalizam temas, ainda que os conselheiros governamentais possuam prerrogativas de vocalizar temas importantes. Em outras cidades, como Salvador e Distrito Federal, o governo ainda possui maior capacidade de vocalização. Essa pesquisa mostra que, embora haja conselhos em que os representantes de organizações e movimentos sociais são fracos e com pouco poder de incidência, em outros, esses atores possuem forte capacidade de vocalização de demandas.

Nesses casos, os representantes civis não possuem apenas um poder formal, designado por regras, mas podem possuir também um poder real, de capacidade de vocalização de demandas. Isso não significa que esses atores sejam sempre empoderados, mas considera que eles podem, em algumas situações, ter um papel importante na definição de temas para a discussão.

Essas pesquisas buscaram investigar quem eram as pessoas presentes nos conselhos e como elas participavam. Ainda pensando em quem é incluído nesses espaços, Houtzager, Lavallo e Acharya (2004) buscaram investigar quais eram as organizações com maior propensão a participar em conselhos gestores e em outras instituições participativas. A pesquisa consistiu em um *survey* realizado com organizações civis da cidade de São Paulo e teve como principal achado o fato de que alguns fatores estão, de fato, associados à maior participação em conselhos gestores. Sua hipótese era de que organizações mais bem inseridas nas instituições políticas convencionais como órgãos estatais e partidos políticos são também aquelas com maior propensão a participar. Os dados da pesquisa confirmaram a hipótese e mostraram que além da vinculação a partidos e participação em convênios, outros fatores que influenciavam a participação em conselhos gestores era o modelo organizacional da entidade. Entidades comunitárias ou de base eram menos propensas a participar de conselhos, atuando mais em orçamentos participativos, enquanto articuladores – organizações formadas por outras organizações com o objetivo de articulação e representação – estão mais presentes nos conselhos gestores. Questões como o orçamento das organizações se mostraram pouco relevantes para explicar a propensão das entidades a participar. Esses dados indicam que determinados tipos de organizações participam de diferentes espaços participativos. Além disso, mostram que dentro da sociedade civil as chances de participação não estão igualmente distribuídas, o que é elementar, mas também um resultado importante quando se pensa nas desigualdades de acesso às instituições participativas.

No que se refere a quais são as pessoas com maior propensão a participar de conselhos gestores e outras instituições participativas, Vaz (2013) traz conclusões importantes. A partir da análise dos dados coletados por meio de *survey* com 2200 pessoas, o autor encontrou que os conselhos gestores são as instituições participativas nas quais pessoas com maior renda e escolaridade possuem maior propensão a participar. Além disso, a variável associativa, relacionada à participação dos indivíduos em associações sem fins políticos explícitos, não teve muito impacto na propensão a participar. Por outro lado, a variável política, relacionada à vinculação dos indivíduos a organizações com fins políticos explícitos e à participação em atividades de protestos, tem impacto importante na propensão a participar de conselhos gestores. A propensão a participar de conselhos gestores é bastante diferente da propensão a participar de outras instituições participativas, como conferências nacionais e orçamentos participativos.

Nessas duas, pessoas com menor renda e escolaridade possuem maior propensão a participar.

Pensando nas desigualdades de acesso, algumas pesquisas buscaram mapear as formas como os indivíduos e entidades eram escolhidos conselheiros. Os principais meios de acesso aos conselhos identificados eram eleições, indicações pelos gestores governamentais, definição no próprio regimento interno das entidades que podem participar. Nas pesquisas, os métodos eleitorais são, em geral, vistos como os mais adequados, visto que permitem maior autonomia das organizações na escolha de seus representantes. A indicação governamental é o método mais mal visto porque poderia favorecer a presença de conselheiros da sociedade aliados aos projetos governamentais. A definição de entidades no regimento interno é vista como uma dificuldade à inserção de novos atores nesses espaços (LUCHMANN, 2007, ALMEIDA, 2011). O que mais interessa nesse debate é que os meios de acesso aos conselhos são distintos nos diferentes casos, o que influencia o potencial inclusivo destas instâncias.

Essas pesquisas mostraram que, embora tenham ocorrido avanços no que se refere à inclusão de grupos marginalizados, ainda não se pode afirmar que esses espaços promovem a inclusão empoderada tal como se espera deles. Pessoas com maior capacidade de se organizar, vinculadas a organizações que já interagem com o Estado ou com partidos políticos teriam maior propensão a participar. Além disso, a inclusão de um representante no espaço, nem sempre significa capacidade de inserir temas na agenda, de defender pautas que dizem respeito às demandas que afetam diretamente aqueles grupos que estão sendo representados. Essas limitações descritas na literatura servem de base para pensar em formas de aprimorar a representação nesses espaços de modo incluir sujeitos políticos em espaços de tomada de decisão de forma que eles possam, de fato, interferir nos debates públicos que embasam os resultados dessas decisões.

### **2.2.2 – Responsividade do representante ao representado**

A discussão sobre a representação em instituições participativas passou a ser feita de forma mais sistemática a partir de um conjunto de estudos que buscam compreender os desafios que a prática representativa exercida em espaços participativos trazem para a teoria de representação política. Essa prática se caracteriza por ser 1) voluntária; 2) com periodicidades distintas; 3) escolhida por meio de processos variados

e; 4) com baixo controle dos representantes (LUCHMANN, 2007). Como discutido no capítulo anterior, devido à inexistência de autorização da atuação dos representantes pelos representados, autores que discutem essa forma de representação afirmam que são necessários mecanismos de accountability dos representantes, para que sua atuação seja legítima e democrática.

A preocupação com a accountability dos representantes suscitou uma série de pesquisas que buscavam compreender como se dava a prestação de contas dos conselheiros àqueles que diziam representar (BORBA & LUCHMANN, 2010, PEREZ, 2010, ALMEIDA, 2010, 2011). Essas pesquisas, em várias situações consideram, seja explicitamente, seja de forma implícita, as entidades às quais os conselheiros se vinculam como seus possíveis representados. Tendo isso em vista, perguntavam aos conselheiros qual a frequência com que discutiam com suas entidades sobre os assuntos debatidos no conselho.

Os principais achados dessas pesquisas foram: 1) os conselheiros se consideram com certa autonomia perante as suas entidades; 2) os conselheiros apresentam as discussões realizadas às suas entidades; 3) para além das entidades de origem dos conselheiros, as decisões dos conselhos são divulgadas de maneira informal aos ativistas da área; 4) os conselheiros consideram como critério de legitimidade de sua atuação a experiência com o tema e a responsividade que possuem com relação ao público que dizem representar; 5) alguns conselheiros não se consideram representantes de um só segmento ou categoria e; 6) as conexões dos conselhos com espaços por meio dos quais cidadãos, organizações e movimentos sociais podem controlar os representantes não são automáticas, sendo parte do esforço dos atores envolvidos em cada área de política a institucionalização ou não dessas conexões. A seguir, cada um desses resultados é discutido de forma mais detalhada.

Na sistematização da literatura sobre conselhos gestores feita por Tatagiba (2002), algumas pesquisas já revelavam certa autonomia dos conselheiros perante as suas entidades. Os resultados dessas pesquisas indicam que os conselheiros pouco discutiam as pautas dos conselhos com suas entidades previamente, o que seria prejudicial principalmente para os representantes de usuários, que ao não chegarem com posições claramente definidas, acabavam por aceitar facilmente os argumentos e posições de representantes governamentais.

Em pesquisas desenvolvidas por Borba e Luchmann (2010), Perez (2010) e por Almeida (2010), foram encontrados resultados semelhantes. Para Borba e Luchmann

(2010), a autonomia dos representantes pode significar tanto uma falta de vínculo entre representante e sua entidade, quanto a confiança, por parte do representante, de que a sua experiência é suficiente para que ele tome decisões de acordo com as demandas dos grupos que diz representar. É possível também, que devido à confiança do próprio conselheiro de que sua experiência é suficiente para o exercício da representação, este se desvincule da entidade a qual pretende representar. Embora os representantes possuam certa autonomia na tomada de decisões, de acordo com os resultados dessas pesquisas, não se pode afirmar que os conselheiros civis não prestem contas da sua atuação à sua entidade de origem. O que os autores afirmam é que, ainda que os conselheiros não discutam previamente com suas organizações as pautas que serão debatidas no conselho, eles informam ao menos alguns integrantes dessas organizações o que está sendo discutido.

Em *survey* realizado pelo IPEA (2013a), por outro lado, os conselheiros afirmam ter uma base de apoio, definida como “grupo principal de pessoas representadas pelo conselheiro” (p. 30), e declaram que contatam essa base com frequência para definir posições, relatar deliberações, prestar contas e construir articulações. De acordo com essa pesquisa, essa comunicação com a “base de apoio” se daria principalmente por meio de e-mails, reuniões e conversas pessoais. Esses dados, contudo não detalham as dinâmicas por meio das quais essa comunicação se dá e se há uma exigência por parte da “base de apoio” que essa prestação de contas seja feita ou se o informe é feito devido somente à boa vontade do conselheiro.

Por isso, é possível afirmar que há menos uma tentativa de construção de posicionamentos de baixo pra cima e mais um esforço de prestação de contas da atuação dos representantes (PEREZ, 2010, BORBA & LUCHMANN, 2010, ALMEIDA, 2011). Seria uma conduta semelhante à esperada de um representante nos termos de Hanna Pitkin (1967), que possui autonomia de agência, mas deve ser responsivo aos seus representados. Essa prestação de contas, contudo, não é institucionalizada, e depende muito da boa vontade dos representantes (MIGUEL, 2011).

A falta de institucionalização da necessidade de prestação de contas dos representantes civis pode se dar devido a um discurso que considera que as organizações e movimentos sociais já são representativos sem a necessidade de mecanismos de controle de sua atuação ou que a experiência com o tema é suficiente para legitimar o exercício da representação. São visões que se aproximam dos conceitos de representação virtual burkeano ou de representação por afinidade, destacados por

Lavalle, Houtzager e Castello (2006) e Avritzer (2007). De acordo com Perez (2010), a representação exercida em conselhos gestores seria um caso que se aproxima da representação giroscópica, como afirma Jane Mansbridge (2003). De acordo com esse tipo de representação, os representantes são avaliados conforme a sua fidelidade aos seus princípios morais. Isso porque, os representados escolheriam os representantes devido à afinidade de princípios e não com base em uma expectativa de que este poderá defender melhor o seu interesse.

Para além da prestação de contas às entidades de origem dos conselheiros, Perez (2010) investiga também a comunicação das discussões a outros atores. Essa preocupação é bastante relevante visto que formalmente, os conselheiros representam segmentos e não organizações. De acordo com a autora, para além das publicações das resoluções nos meios obrigatórios (diário oficial), alguns conselhos têm buscado meios mais abrangentes de divulgação das discussões. Contudo, o principal público a quem esses atores se reportam são os próprios ativistas da área, o que ainda é bastante restrito. De acordo com Tatagiba (2002), as estratégias de comunicação das discussões do conselho a um público mais amplo são necessárias para a constituição de uma audiência mais ampliada que articule a luta institucional e a mobilização societária e para garantir a ancoragem societal desses espaços (ALMEIDA & TATAGIBA, 2010).

Na contramão da expectativa de que os conselheiros representam entidades ou um grupo possuidor de determinadas características e interesses comuns, os conselheiros civis nem sempre se consideram representantes de um só segmento ou categoria. Nesse sentido, boa parte das pesquisas perde em considerar de antemão que esses atores fariam em nome de entidades. Essa expectativa não é muito consistente, visto que nas teorias de representação, os representantes não são considerados representantes somente daqueles que o apóiam. Há sempre uma tensão entre a unidade do corpo de representados, que gera o corpo de representantes, e as particularidades dos grupos que fazem parte dessa unidade (PITKIN, 1967). Essa tensão se concretiza nos discursos de representantes civis que afirmam representar o povo ou os cidadãos (BORBA & LUCHMANN, 2010). Também se concretiza na preocupação de Bassi e Almeida (2013) sobre a dificuldade de se incorporar interesses específicos, principalmente de grupos minoritários, em debates nos quais os representantes precisam atuar em nome de um bem comum. De acordo com as autoras, a necessidade de se distinguir os segmentos passíveis de representação nos conselhos se deve à própria exigência de se incluir as partes buscando construir um todo diverso e heterogêneo.

Contudo, os discursos dos conselheiros se aproximam mais de uma defesa genérica do bem comum que mais dificulta do que facilita a responsividade de sua atuação. Esse discurso obscurece também a necessidade de negociação, de resolução de conflitos e da consideração legítima de interesses específicos na tomada de decisões.

Por fim, como destacado no capítulo anterior, a literatura sobre representação política em instituições participativas vem buscando encontrar meios de controle dos representantes por meio da articulação entre espaços participativos e de controle social. Um representante seria controlado na medida em que ele não estaria isolado de outras esferas de participação e controle por meio das quais cidadãos, organizações e movimentos sociais poderiam interferir na sua atuação, constringendo-a ou reforçando a sua legitimidade. Dessa forma, mais importante do que avaliar se um representante presta contas de sua atuação a uma entidade ou a um grupo formado por aqueles que ele considera representar, seria perceber se há mecanismos pelos quais qualquer cidadão, organização ou movimento social pode acessá-lo para cobrar responsividade (GURZA LAVALLE & ISUNZA VERA, 2010 E 2011; ALMEIDA & CUNHA, 2012).

Ao observar as convergências e as divergências entre as deliberações de conferências e as alterações nos atos normativos dos respectivos conselhos em seis áreas de políticas estruturadas enquanto sistema, Lima, Teixeira e Souza (2012) encontraram que quando há previsão de articulação entre conselhos e conferências nacionais, as conferências, que são abertas a participação de maior número de pessoas, têm sido utilizadas como lugar de formulação de propostas que nutrem os conselhos. Mesmo com algumas divergências, os conselhos e conferências têm encontrado pontos de conexão que, em alguns casos, são extremamente fortes, como no caso da Segurança Alimentar.

Contudo, quando não há previsão de articulação as divergências entre os dois espaços são altas, como no caso do Meio Ambiente, em que as diretrizes das conferências não parecem encontrar eco nas modificações regimentais dos conselhos, o que indicaria pouca conexão entre o que é demandado nas conferências e o que passa a fazer parte das discussões dos conselhos. Nesses espaços, o que é demandado em espaços onde cidadãos, organizações e movimentos sociais não necessariamente exercem função de representante nem sempre é visto como subsídio para a atuação dos representantes nos conselhos. Nesse sentido, as conexões não são automáticas, sendo parte do esforço dos atores envolvidos em cada área de política a institucionalização ou

não dessas conexões, dando maior ou menor importância às retroalimentações entre as instâncias.

Essas pesquisas, embora esclareçam alguns aspectos mais intuitivos, trazem mais questões do que conclusões. Em primeiro lugar, a falta de clareza sobre quem são os objetos de representação dos conselheiros civis ainda é grande. Embora na maior parte das pesquisas o que foi investigado foi a relação entre conselheiros e suas entidades de origem, não é possível afirmar que é assim que se configura a representação exercida por organizações e movimentos sociais. Se não sabemos quem os conselheiros representam, também temos dificuldades para compreender a quem esses atores devem prestar contas de sua atuação e de que forma. Além disso, até mesmo as características formais da representação são contraditas pelo discurso dos atores, quando quem formalmente representa um segmento diz representar um bem comum genérico.

A *accountability* dos representantes nesses espaços vê-se limitada. Enquanto não houver clareza sobre quais devem ser os mecanismos de *accountability* que constroem a ação dos representantes quando estes não são responsáveis aos seus representados, ou ao contrário, que incentivam a ação destes quando eles são efetivos na defesa dos interesses daqueles que se vêem como seus representados, vai existir uma incerteza sobre qual é a legitimidade democrática desses atores. Uma das justificativas para a atuação desses representantes seria a de que eles seriam mais sensíveis às demandas de grupos marginalizados do que os representantes eleitos para atuar nos parlamentos. Contudo, sem a capacidade de avaliar a atuação desses atores, não existem argumentos razoáveis para concluir se, de fato, esses representantes são responsáveis aos seus representados.

### **2.3 - Próximos passos: Representação política e efetividade das instituições participativas**

Compreender a qualidade da representação em conselhos gestores contribui para a pesquisa sobre as instituições participativas porque, por meio desse tema, é possível identificar variáveis que influenciam a efetividade dessas instâncias. Podemos considerar a qualidade da representação política em instituições participativas como um efeito de diversos fatores, como o associativismo local, a forma como uma política pública se institucionalizou, as regras que definem o funcionamento do espaço entre outras. Ou podemos considerar a qualidade da representação como uma causa de outras

diversas características das instituições participativas, como o impacto na política pública, a qualificação da gestão pública, a inclusão de novos grupos em espaços de decisão, entre outros.

Desde 2010, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) vem realizando um esforço de reunião de diferentes estudiosos das instituições participativas em um debate sobre a efetividade dessas instâncias. Nessa discussão algumas questões ficaram bastante claras. A primeira delas é que a participação pode ser considerada um fim em si mesmo, ou um meio para atingir diferentes objetivos. Se por um lado a participação social se transforma em uma diretriz constitucional e, portanto, algo que deve ser perseguido não por trazer resultados específicos, mas por ser um valor em si mesmo; por outro, o próprio conceito de participação popular surge no Brasil como um meio para a emancipação social, para que o povo seja capaz de ser autor de sua própria história (GURZA LAVALLE, 2011).

Por mais que se possa considerar a participação como um princípio, e por isso como um fim em si mesmo, não se pode deixar de lado o fato de que os atores envolvidos nessas instituições esperam resultados de sua atuação. Como mencionado no início deste capítulo, os movimentos e organizações sociais que participam o fazem com objetivos definidos, ainda que estes objetivos possam ser ressignificados e redefinidos constantemente. Se uma instituição não é capaz de traduzir a atuação desses atores em resultados, é possível que, havendo outras possibilidades de incidência, os atores prefiram escolher outros meios para atingir seus objetivos. Nesse sentido, a compreensão da participação como meio e a análise da efetividade das instituições participativas é importante para verificar a atuação dos representantes da sociedade civil nesses espaços.

Considerando a participação política como um meio para se atingir determinados objetivos, diversos autores diagnosticaram a insuficiência dos estudos feitos até então para avaliar os resultados da presença e do funcionamento das instituições participativas. Como apresentado nas seções desse capítulo, a maior parte deles analisa poucos casos e busca compreendê-los em profundidade, possuindo pouca validade externa. Mesmo entre os estudos mais abrangentes que analisam uma amostra maior de instâncias, poucos são aqueles que vão além da comparação dos dados sobre o funcionamento das instâncias e os ideais normativos esperados dessas instituições (PIRES ET AL, 2011).

Embora Pires et al. considerem que estabelecer relações de causalidade nas ciências sociais seja uma tarefa muito complexa, os autores propõem identificar variáveis que podem estar associadas com o intuito de avançar na avaliação da efetividade das instituições participativas. Essas análises iriam além da simples verificação de se uma instituição participativa corresponde ou não a um ideal normativo. Pretendem identificar quais são as variáveis que importam no momento de compreender e avaliar o funcionamento e os resultados dessas instâncias.

Nessa linha, podemos considerar a qualidade da representação política em instâncias participativas como um efeito ou como uma causa para a avaliação da efetividade das instituições participativas. Um dos efeitos das instituições participativas seria a inclusão de novos atores, entre eles aqueles que têm menor acesso às instâncias de poder, promovendo a distribuição de recursos políticos (WAMPLER, 2011). O que Laura Montanaro chama de inclusão empoderada seria um resultado esperado das instituições e o esforço de pesquisa consistiria em verificar quais variáveis estariam associadas à inclusão empoderada. Os métodos de seleção de participantes e fatores contextuais ou exógenos – como os projetos políticos do governo, a área de política pública, o perfil associativo da sociedade, os recursos disponíveis para a promoção da participação, entre outros -, poderiam ser considerados relevantes para testar quais são as variáveis que influenciam a inclusão empoderada nas instituições participativas (CUNHA ET AL. 2011).

Por outro lado, a qualidade da representação pode ser considerada um meio para se atingir outros resultados, como a inserção de novos temas nas políticas públicas, a maior responsividade no uso dos recursos públicos ou até mesmo a promoção de novos canais de participação da sociedade. Nesse caso, a análise consistiria em verificar as diferentes características das instituições participativas, entre elas a qualidade da representação, e perceber como elas impactam nos seus resultados. Esse tipo de análise avança no sentido de considerar diferentes dimensões dessas instâncias no momento de sua avaliação (PIRES ET AL, 2011).

Um dos caminhos propostos por Silva (2011) para operacionalizar essas análises é a construção de tipologias. Para o autor, a construção de tipologias permite agregar diferentes casos a partir de critérios predefinidos. Isso permitiria avançar tanto no particularismo de “cada caso é um caso”, quanto no generalismo de analisar todos os casos em conjunto sem considerar a heterogeneidade existente entre as instituições participativas. De acordo com o autor, essa ferramenta é capaz de apreender variações

importantes tanto no modo de funcionamento das instituições participativas quando nos seus resultados, podendo ser utilizada tanto para identificar o que causa determinados tipos de instâncias, quanto os diferentes efeitos desses espaços. Além disso, com o uso de tipologias não há a necessidade de fazer cortes de casos que não condizem com o padrão esperado. Na verdade, a constatação dessas diferenças torna-se fundamental para buscar compreender as causas e efeitos dos diversos tipos de instâncias.

O autor propõe diferentes modelos de tipologias, que consideram várias dimensões, sendo que uma delas trata especificamente do tema da qualidade da representação. Ele classifica os casos em torno de duas dimensões: critérios/mecanismos de acesso e critérios/mecanismos de participação. Os critérios de acesso podem ser classificados entre inclusivos ou excludentes e dizem respeito à capacidade das instituições incluírem diferentes atores. Os mecanismos de participação podem ser classificados como simétricos e assimétricos e se referem à capacidade dos participantes intervirem efetivamente no processo político que ocorre na instância. O primeiro tipo seria aquele mais desejável normativamente, em que a participação seria inclusiva e permitiria aos atores intervirem no processo de tomada de decisões.

Tendo como referência essa tipologia proposta por Silva, desenvolvi uma tipologia de modelos de representação em conselhos gestores. As dimensões da tipologia são bastante semelhantes às proposta pelo autor: a pluralidade da representação e a distribuição interna do poder no conselho. Assim como na tipologia proposta, um modelo resume melhor as expectativas normativas que giram em torno da representação política exercida nesses espaços. O modelo que indica maior pluralidade da representação e maior distribuição interna do poder potencialmente promoveria melhor a inclusão empoderada, critério apontado por Laura Montanaro para avaliar a qualidade democrática da representação.

É importante ressaltar que a construção de indicadores que podem operacionalizar a identificação de modelos de representação com o maior potencial de promoção da inclusão empoderada não se dá sem restrições. Em primeiro lugar, para Laura Montanaro, a própria inclusão de grupos com maior dificuldade de exercer a sua autonomia em espaços de decisão já os empodera, o que significa que para a autora, o potencial inclusivo dos espaços é mais importante do que a capacidade destes de interferir nas discussões. Em segundo lugar, como será visto no próximo capítulo, pluralidade não é sinônimo de potencial inclusivo de grupos com maior dificuldade de exercer a sua autonomia. Devido à limitação dos dados utilizados, não é possível saber

se as organizações incluídas são aquelas que permitem que grupos oprimidos se tornem sujeitos empoderados de representação política.

Além disso, na tipologia desenvolvida não há como avaliar o critério relacionado à responsividade dos representantes porque os dados utilizados não trazem informações que indiquem que o representante presta contas de sua atuação aos seus possíveis representados.

A intenção do uso dessa tipologia é, assim como sugerido por Silva (2011), analisar como diferentes variáveis estão associadas aos diferentes modelos de representação política. Nesse caso, os modelos de representação podem ser considerados efeitos de determinadas variáveis institucionais ou contextuais. Essa análise é o esforço do próximo capítulo.

### **3 - A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA EM CONSELHOS NACIONAIS: QUAIS AS SUAS CARACTERÍSTICAS E A QUAIS VARIÁVEIS ESTÁ ASSOCIADA?**

Esse capítulo tem o objetivo de apresentar os resultados da análise quantitativa da representação em conselhos nacionais, que busca aprofundar a compreensão de como esses espaços são capazes de promover ou não a inclusão empoderada. Contudo, o intuito desse capítulo ultrapassa a simples avaliação normativa da capacidade desses espaços incluírem diferentes públicos. Busca refletir se essa inclusão está associada a outros fatores, buscando compreender o que faz um conselho ser mais ou menos inclusivo. As análises não permitem tirar conclusões definitivas, visto o seu caráter exploratório, mas apresentam alguns achados que permitem que essas questões sejam aprofundadas em outras pesquisas.

A amostra utilizada contém 57 conselhos nacionais. Mais detalhes sobre os conselhos incluídos na amostra estão presentes no anexo metodológico. Os dados utilizados para a análise são oriundos de atos normativos que orientam esses espaços. Alguns deles são decretos criadores e regimentos internos que indicam o funcionamento dessas instâncias e outros são normas que listam os representantes e as suas organizações de origem. Nesse sentido, embora se possa pressupor que o legal influencie o real, não se pode tirar conclusões sobre suas dinâmicas internas ou sobre o seu impacto em outras esferas.

Argumento que a ideia de que a representação da sociedade civil nos conselhos nacionais varia de forma importante, em torno de dois eixos fundamentais: o da pluralidade de atores incluídos e o da distribuição interna do poder no conselho. Esse pressuposto é justificado por razões teóricas: pluralidade e distribuição do poder entre os representantes são características importantes para avaliar se a representação é capaz de promover a inclusão empoderada de diferentes sujeitos, em especial aqueles que possuem maior dificuldade para exercer a sua autonomia (SILVA, 2011). Os conceitos utilizados para essa justificação teórica serão expostos quando da explicação da tipologia.

Se existem variações nos modelos de representação, questões de pesquisa bastante relevantes seriam quais são possíveis causas para essa variação. Nesse sentido, como ressaltado no capítulo anterior, os modelos de representação são vistos como variáveis dependentes de outros fatores. Contudo, as análises feitas não permitem inferir relações de causa e efeito, e o que posso investigar são relações de associações que

podem servir de subsídios para análises de causalidade futuras. Nesse sentido, a pergunta que guiou essa análise foi: como explicar a diversidade de modelos de representação existentes?

A hipótese que busca responder essa pergunta é: os diferentes modelos de representação estão associados aos seguintes fatores: 1) abertura à participação em cada política; 2) projeto político, tanto de atores da sociedade, quanto de atores governamentais e; 3) mobilização da sociedade voltada ao desenvolvimento dessas políticas.

Como essas variáveis não são facilmente mensuráveis, principalmente quando se considera 57 conselhos nacionais, utilizo indicadores que, de forma bastante limitada, buscam captar as variações de abertura à participação, projetos políticos e mobilização da sociedade. Nesse sentido, considero que as regras de seleção dos representantes, o poder vinculante dos conselhos e o propósito de promoção da participação são indicadores da abertura à participação. Quanto mais aberta a é seleção dos representantes, maior o poder vinculante do conselho e mais claro é o seu propósito de promoção da participação, mais o setor do Estado que gere determinada política pública está aberto à participação. Os períodos de criação dos conselhos permitem identificar quais espaços foram criados em períodos de maior expressão de projetos políticos democrático-participativos. As áreas de políticas públicas pressupõem que determinados atores da sociedade civil foram mais bem sucedidos do que outros em pautar a necessidade da participação social na gestão de políticas públicas. Considerar a área de política pública como importante para a compreensão da variação dos modelos de representação também parte da premissa de que o Estado é heterogêneo e que determinados setores são mais abertos à participação que outros.

Nesse sentido, considerando às limitações dos dados disponíveis, a hipótese pode se reformulada da seguinte forma: Os diferentes modelos de representação estão associados aos seguintes fatores: 1) regras de seleção dos representantes; 2) o seu poder vinculante; 3) a sua capacidade de promover a participação; 4) períodos de criação dos conselhos e; 5) áreas de políticas públicas às quais os conselhos se vinculam.

Em seguida, será feita uma descrição dos dados utilizados, com o objetivo de expor as principais características sobre a representação nos conselhos nacionais. Logo após essa seção, serão feitos os testes de hipótese. Os dados apresentados são principalmente descritivos, contudo, pela quantidade de conselhos nacionais amostrados e pelo tipo de análise proposta, os resultados contribuem bastante para a melhor

compreensão sobre o exercício da representação política nesse tipo de espaço participativo.

### **3.1 – Principais características da representação nos Conselhos Nacionais**

Uma das premissas da democracia é a que todos aqueles que forem influenciados pelas decisões políticas deveriam estar presentes na tomada de decisões, seja de forma direta, seja de forma mediada, por meio de representantes. Isso implica que uma pluralidade de atores deve estar envolvida na tomada de decisões (DRYZEK, 2010).

É certo que em alguns casos, é desejável que algum tipo de organização tenha maior voz, como nos casos de grupos historicamente excluídos. Ou ainda que, em espaços públicos mais restritos, onde grupos subalternos discutem, faz-se necessário que haja certa homogeneidade de participantes para que a sua construção de argumentos e estratégias não seja comprometida por atores que possuem maior capacidade de ter suas posições aceitas nas esferas públicas (FRASER, 1992). Entretanto, como estamos falando de fóruns específicos, e não de esferas públicas complexas, a pluralidade parece ser um ideal normativo apropriado. A definição da pluralidade como ideal normativo é uma limitação da operacionalização do critério de inclusão empoderada de Laura Montanaro, visto que não necessariamente conselhos plurais são aqueles que mais incluem grupos com maior dificuldades de exercerem a sua autonomia.

A proporção de conselheiros não governamentais, a diversidade de tipos de organizações da sociedade civil e a distribuição dessas organizações no conselho são considerados indicadores da pluralidade do conselho. Isso porque, conselhos com proporção equilibrada entre representantes governamentais e não governamentais, com tipos variados de organizações da sociedade e com nenhum desses tipos se sobrepondo aos demais potencialmente permitiriam um diálogo mais aberto a diversas vozes. E é somente quando diversas vozes são incluídas que aquelas que possuem maior dificuldade para apresentar suas demandas e argumentos possuem a abertura para interferir no debate público e nas decisões dele resultantes.

Em média, os conselhos nacionais são compostos por 32 conselheiros, sendo que destes, 15 são governamentais e 17 são não governamentais (ver tabela 1). No entanto, há grande variação. Por exemplo, no Conselho de Representantes de Brasileiros no Exterior não há representantes governamentais. Por sua vez, o Conselho Nacional de

Meio Ambiente é o que possui o maior número de conselheiros governamentais, com 79 representantes. O Conselho Nacional de Política Energética e o Conselho Nacional de Defesa Civil possuem três conselheiros não governamentais cada um, a menor quantidade desse tipo de representante. O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social é o que possui maior número de conselheiros não governamentais (90). O Conselho de Gestão da Previdência Complementar possui o menor número de conselheiros no total (9), enquanto o Conselho Nacional de Meio Ambiente possui o maior número de conselheiros no total (110).

**Tabela 1 - Número de conselheiros**

	Média	Desvio-padrão	Menor quantidade	Maior quantidade
Conselheiros governamentais	14,7	11,6	0	79
Conselheiros não governamentais	17,3	14,9	3	90
Total de conselheiros	31,5	22,0	9	110

Fonte: Elaboração própria

Se considerarmos a média, há um equilíbrio entre representantes governamentais e não governamentais (ver tabela 2). O conselho com maior proporção de conselheiros não governamentais é o Conselho de Representantes de Brasileiros no Exterior, visto que este não possui representantes governamentais. O Conselho Nacional de Defesa Civil é o que possui menor proporção de representantes não governamentais.

**Tabela 2 - Proporção de conselheiros**

	Média	Desvio-padrão	Menor proporção	Maior proporção
Conselheiros governamentais	0,49	0,15	0	0,82
Conselheiros não governamentais	0,51	0,15	0,18	1

Fonte: Elaboração própria

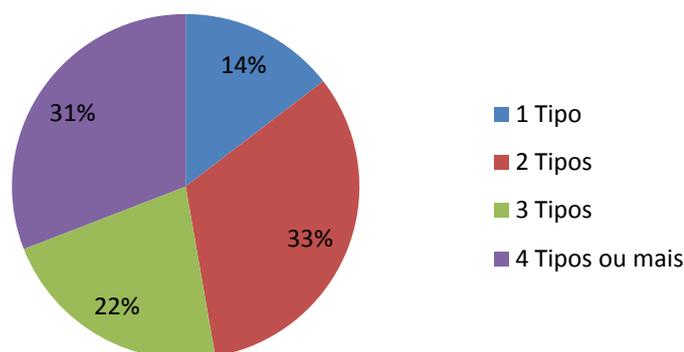
As organizações da sociedade civil foram classificadas em 6 tipos<sup>8</sup>: 1) movimentos sociais e ONGs - inclui movimentos sociais e identitários, organizações de educação, esportes e cultura, de usuários, religiosas, de defesa de direitos e

<sup>8</sup>Os dados referentes aos tipos de organizações presentes nos conselhos dizem respeito à composição desses espaços em 2010.

ambientalistas<sup>9</sup>; 2) organizações empresariais - diferentes confederações patronais e empresas; 3) organizações de trabalhadores e profissionais – centrais sindicais, sindicatos e associações de categorias profissionais; 4) organizações de pesquisa e desenvolvimento - organizações acadêmicas, especialistas e personalidades com notório saber; 5) outros conselhos – representantes de outros conselhos, que podem ser tanto conselhos subnacionais quanto conselhos de outras políticas<sup>10</sup> e; 6) outros – categoria residual.

Um terço dos conselhos conta com a presença de dois dos tipos de organizações da sociedade civil listados (gráfico 1). Com proporção similar, há os conselhos com quatro ou mais tipos de organizações. Os conselhos com apenas um tipo de organização são minoria, o que indica certa variedade de tipos de organizações da sociedade civil nos conselhos.

**Gráfico 1 - Quantidade de tipos de organizações da sociedade civil**



Fonte: Elaboração própria

Além de garantir a presença de uma pluralidade de atores, é necessário evitar que um grupo, por ser predominante em determinado espaço público, cale a voz dos

<sup>9</sup>Embora essa categoria esteja muito ampla e inclui organizações muito diferentes entre si, uma subdivisão desse tipo de organização seria muito arriscada considerando o montante de informações disponíveis sobre cada uma das entidades identificadas nos Conselhos Nacionais. As entidades que fazem parte dos Conselhos Nacionais foram identificadas por meio das listas da composição dos conselhos disponíveis nas páginas virtuais dos espaços. A única informação disponível era o nome da entidade. Foi feita uma pesquisa na internet para saber quais eram as principais características da entidade, mas não foi possível estabelecer uma tipologia de organizações tal como Houtzager, Lavalle e Archarya (2004) fizeram, visto que nem sempre era possível identificar dados mais específicos sobre a organização.

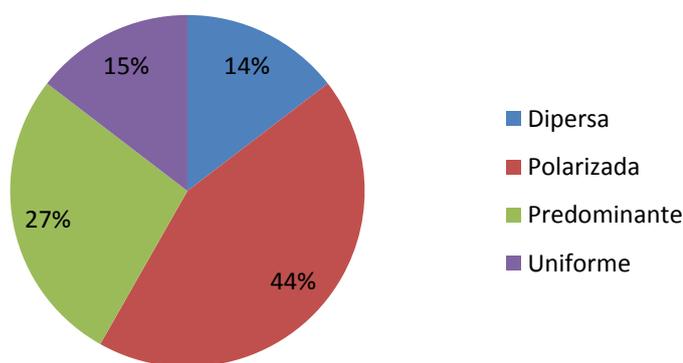
<sup>10</sup>Representantes de outros conselhos podem ser tanto representantes governamentais quanto não governamentais. Contudo, em alguns casos, está explícito no ato normativo que serão escolhidos representantes não governamentais que façam parte de um conselho específico. Por isso, considerei os representantes de conselhos como representantes não governamentais.

demais. Nesse caso, não é suficiente a simples inclusão de um representante de uma voz dissonante, mas é importante impedir que essa voz dissonante seja calada por outros representantes. Tal impedimento só é possível se todos os representantes podem se aliar a ao menos uma pessoa dentro do espaço público. (FUNG, 2004).

Pensando na forma como os tipos de organizações se distribuem, considere que as diferentes proporções de tipos de organizações também são dados relevantes, porque têm o potencial de provocar efeitos na forma como os atores atuam, ora podendo se aliar, ora podendo se isolar e calar. A expressão “tem o potencial” é importante porque as dinâmicas internas dos conselhos são influenciadas por muito mais questões do que a simples lista de participantes prevista em normas. As organizações da sociedade civil podem se distribuir no conselho de quatro diferentes formas; 1) dispersa – quando nenhum tipo de organização ocupa mais 40% das vagas; 2) polarizada – quando um tipo de organização ocupa até 70% vagas; 3) predominante – quando um tipo de organização ocupa mais de 70% das vagas e; 4) uniforme – quando um tipo de organização ocupa todas as vagas.

Em 44% dos conselhos estudados, as organizações da sociedade civil se distribuem de forma polarizada (gráfico 2). Em 27% dos casos há um tipo de organização que predomina no conselho. Somente em 14% dos conselhos há uma distribuição mais dispersa.

**Gráfico 2** - Proporções dos tipos organizações da sociedade civil



Fonte: Elaboração Própria

O adjetivo empoderada atribuído à inclusão também diz respeito à capacidade de os atores incluídos tornarem-se capazes de exercer poder dentro do espaço. Significa

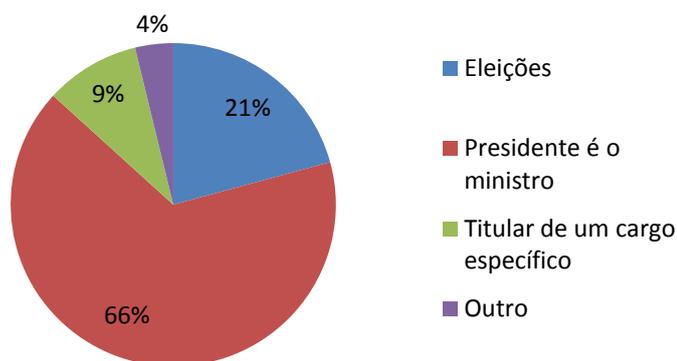
dizer que a mera inclusão desses sujeitos não é suficiente para se avaliar a representação, mas deve-se levar em conta se estes são capazes de influenciar o debate no interior desses espaços e as decisões dele resultantes. Também significa dizer que estar nesses espaços dá acesso a recursos de poder que tornam esses sujeitos menos marginalizados e, portanto, mais capazes de apresentar suas demandas e argumentos, defendendo seus interesses.

De acordo com Barach e Baratz (1962) para além da discussão sobre quem pode tomar decisões, haveria uma segunda dimensão do poder, que seria aquela que diz respeito a quais temas são discutidos e como os agentes podem interferir na escolha desses temas. Diz respeito à capacidade de os atores incluírem temas na agenda pública. Nesse sentido, vai além da capacidade de influenciar nos resultados das decisões e dos tipos de decisões tomadas, mas se refere ao estágio inicial da tomada de decisões, ou seja, a definição do assunto alvo da tomada de decisão.

Para essa pesquisa, portanto, considero que as regras de distribuição de poder no interior do conselho potencialmente afetam a forma como os representantes se empoderam, sendo capazes de propor temas para a agenda de discussões e de influenciar os resultados das decisões dela resultantes. Para analisar a distribuição interna do poder nos conselhos considerei os seguintes indicadores: 1) método de escolha do presidente; 2) a existência de espaços para a desconcentração do poder, mais especificamente órgãos intermediários entre plenária e presidência e comissões e grupos de trabalho; 3) os responsáveis por formular a pauta e; 4) as prerrogativas do presidente, em particular a existência de voto de qualidade do presidente e a possibilidade de se tomar decisões *ad referendum*. O pressuposto por trás desses indicadores é que quanto mais as regras do conselho permitem maior dispersão do poder no interior da instância, maiores são as possibilidades de um representante exercer poder, incluindo temas de discussão e influenciando nos resultados das decisões.

Em 66% dos conselhos, o presidente do conselho é o próprio ministro (gráfico 3). Esse dado pode revelar certa responsabilização do conselho pelo governo, que indica a sua maior autoridade para presidir a instância e dialogar com atores da sociedade. Em 21% dos casos há eleições para o presidente, e em geral há a indicação de rotatividade entre conselheiros governamentais e não governamentais no cargo de presidência do espaço. Isso indica maiores possibilidades de representantes não governamentais exercerem papel de destaque dentro do conselho.

**Gráfico 3** – Escolha do presidente



Fonte: Elaboração própria

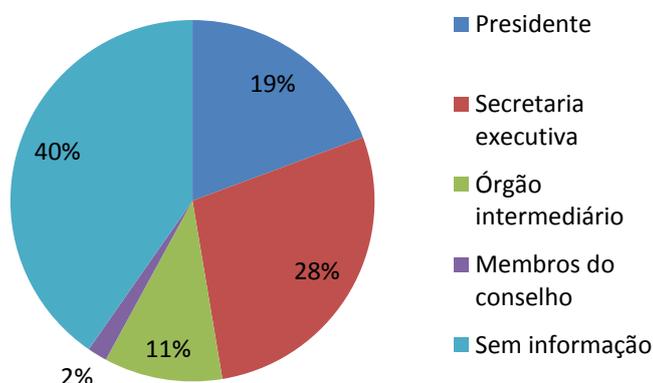
Foram considerados espaços de desconcentração do poder os órgãos intermediários entre presidência e plenária e as comissões e grupos de trabalho. Os órgãos intermediários podem ser mesas diretoras, comitês permanentes, presidência ampliada e podem ser formados de diferentes formas, mas em geral, dão oportunidades importantes aos conselheiros não governamentais exercerem poder no interior do conselho. Em alguns dos casos há eleições para esses órgãos, em outros, são os presidentes das comissões permanentes e em outros ainda, são definidos um representante de cada setor. Os órgãos intermediários entre presidência e plenária não são muito frequentes entre os conselhos pesquisados, estando presentes somente em 21% dos casos. Nesse caso, só foram contados como órgãos intermediários aqueles que continham a presença de atores não governamentais, visto que o objetivo era compreender como esses atores podem exercer poder dentro do conselho. Se o órgão intermediário fosse formado somente por atores governamentais, ele não foi considerado, visto que essa formação tenderia a concentrar ainda mais poder no governo.

As comissões e grupos de trabalho foram considerados espaços de pulverização do poder porque permitem maior especialização dos conselheiros. Em geral são formados por representantes governamentais e não governamentais e aprofundam algum tema específico. Cunha (2010), a partir de sua pesquisa sobre os Conselhos Municipais de Assistência Social, afirma que é comum que os pareceres das comissões sejam considerados pelos demais conselheiros no momento da tomada de decisões. Dessa forma, participar de uma comissão pode significar estar em um espaço em que a opinião do conselheiro, por ser considerada especializada, pode ter um peso maior na tomada de

decisões. Esses espaços são predominantes nos casos estudados, estando presentes em 92% dos conselhos.

Nos atos normativos dos conselhos nacionais há pouca informação sobre a elaboração da pauta do conselho, sendo que em 40% dos casos não foi possível identificar quem exerce o poder de formulação da pauta (gráfico 4). Em 28% dos conselhos, a pauta é formulada pela secretaria executiva, que é a instância de apoio administrativo do conselho. Em geral, a secretaria executiva é exercida pelo governo, e é uma forma de este se responsabilizar pelas questões burocráticas que envolvem a preparação das reuniões e encaminhamento das decisões tomadas. Contudo, é importante investigar se o fato de a formulação da pauta estar vinculada a esta instância não faz com que os representantes governamentais tenham maior capacidade de incluir pontos na pauta. O presidente do conselho é o responsável pela formulação da pauta em 19% dos casos. Em 11% dos conselhos, as instâncias intermediárias entre plenária e presidência são responsáveis pela formulação da pauta.

**Gráfico 4** - Responsabilidade de formulação da pauta



Fonte: Elaboração própria

Algumas prerrogativas do presidente concentram maior poder na figura desta pessoa. Foram consideradas duas prerrogativas. A primeira delas é o voto de qualidade no caso de empate. Nesse caso, se há algum empate em momentos de votação, o presidente teria o voto de desempate. Essa prerrogativa está presente em 64% dos conselhos. A segunda prerrogativa é a possibilidade de se tomar decisões ad referendum, o que significa tomar uma decisão sem a presença da plenária, para em seguida consultar o colegiado. Essa prerrogativa está presente em 50% dos conselhos estudados.

### **3.2 – A classificação dos conselhos na tipologia**

Após a etapa de descrição simples das principais características dos conselhos nacionais, faz-se necessário o aprofundamento da análise desses dados. A construção de uma tipologia dos modelos de representação nos conselhos nacionais com base na sistematização dos dados referentes às regras relacionadas à representação nesses espaços tem esse propósito. A tipologia criada, inspirada em um dos modelos propostos por Silva (2011), se organiza a partir de dois eixos, que correspondem às linhas e colunas de uma matriz: o eixo da pluralidade e o da distribuição interna do poder. Esses dois eixos pressupõem questões normativas relacionadas a quem pode exercer a representação nesses espaços e como.

Uma das apostas dos defensores da criação de espaços participativos era que novos atores falariam em seu próprio nome, ou ao menos com mediadores mais autênticos do que aqueles que os representam nos espaços mais tradicionais de fazer política, como os parlamentos. Contudo, o processo de construção de espaços participativos não foi linear, muito menos coerente. Ao lado da criação dos espaços demandados por movimentos sociais e organizações da sociedade civil, percebe-se o surgimento de colegiados, também chamados de conselhos, que apresentam algumas características diferentes daquelas desejadas por aqueles que reivindicavam a participação.

Como comentado no início do capítulo, o critério utilizado para julgar a inclusão de diferentes atores nesses espaços é a pluralidade da representação, avaliada por meio da proporção entre governo e sociedade, da diversidade de tipos de organizações da sociedade civil e da forma como essas organizações estão distribuídas. A forma como esses indicadores foi pontuada com o intuito de construir um indicador sintético está descrita no anexo metodológico. A partir da combinação dessas três variáveis, tem-se que 70% dos conselhos podem ser considerados plurais.

O eixo relativo à distribuição interna do poder diz respeito, principalmente, ao potencial de os conselheiros pautarem assuntos dentro desses espaços e influenciarem o resultado das decisões. Conselhos com distribuição interna de poder mais igualitárias permitem que os representantes de diferentes organizações e movimentos sociais insiram temas e possam influenciar os resultados das decisões.

Conforme mencionado anteriormente e descrito no anexo metodológico, para se analisar a distribuição interna do poder foi construído um índice com base na soma de

quatro indicadores: 1) método de escolha do presidente; 2) ator responsável pela formulação da pauta; 3) a existência de espaços para a desconcentração do poder, mais especificamente órgãos intermediários entre plenária e presidência e comissões e grupos de trabalho; 4) as prerrogativas do presidente, em particular a existência de voto de qualidade do presidente e a possibilidade de se tomar decisões *ad referendum*. Dessa forma, em 61% dos conselhos a distribuição interna do poder foi considerada concentrada, ou seja, há poucas possibilidades para que os conselheiros exerçam poder na tomada de decisões.

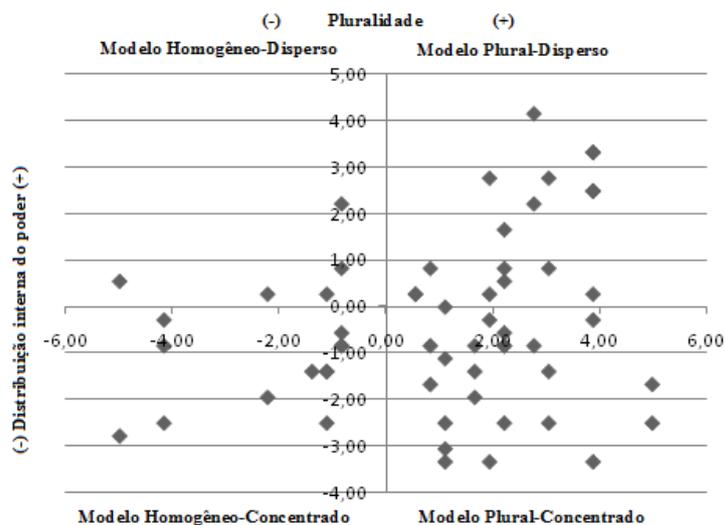
A partir da combinação das características relacionadas aos eixos da pluralidade e da distribuição interna do poder, é possível classificar os conselhos em quatro tipos, conforme está apresentado na figura abaixo:

**Figura 1** - Modelos de representação política exercida por atores não governamentais em Conselhos Nacionais.

	(-) Pluralidade	(+)
(-) Distribuição interna do poder (+)	<b>Modelo Homogêneo-Disperso</b> Conselhos pouco plurais e com boas oportunidades para os representantes inserirem temas na pauta e influenciarem os resultados das decisões.	<b>Modelo Plural-Disperso</b> Conselhos plurais e com boas oportunidades para os representantes inserirem temas na pauta e influenciarem os resultados das decisões.
	<b>Modelo Homogêneo-Concentrado</b> Conselhos pouco plurais e com poucas oportunidades para os representantes inserirem temas na pauta e influenciarem os resultados das decisões.	<b>Modelo Plural-Concentrado</b> Conselhos plurais e com poucas oportunidades para os representantes inserirem temas na pauta e influenciarem os resultados das decisões.

Ao situar os conselhos na tipologia é possível gerar o gráfico 5. Nesse gráfico é possível perceber que o quadrante inferior direito, que corresponde ao modelo Plural-Concentrado, é aquele no qual mais conselhos estão classificados. O modelo de representação no qual menos conselhos estão situados é o Homogêneo-Disperso.

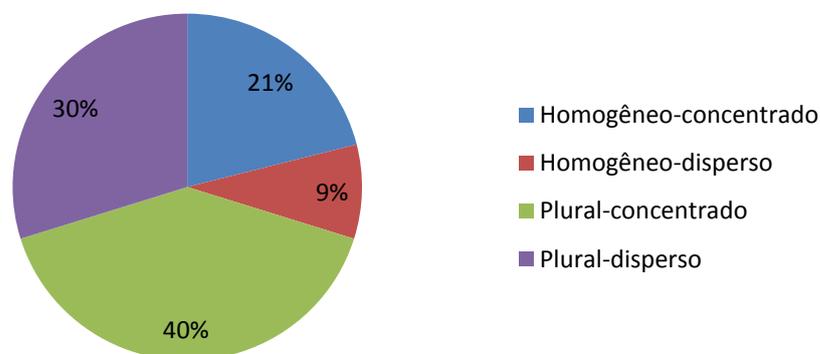
**Gráfico 5** – Localização dos conselhos nos eixos pluralidade e distribuição interna do poder



Fonte: elaboração própria

O gráfico 6 apresenta as proporções de conselhos em cada modelo de representação. 40% dos conselhos foram classificados como Plurais-Concentrados. O percentual de conselhos classificado como Plural-Disperso também é bastante significativo (30%), principalmente quando se considera que esse é o modelo em que se pode esperar melhor qualidade da representação, visto que combina a pluralidade da representação com a maior distribuição interna do poder no conselho.

**Gráfico 6** – Modelos de representação



Fonte: Elaboração própria

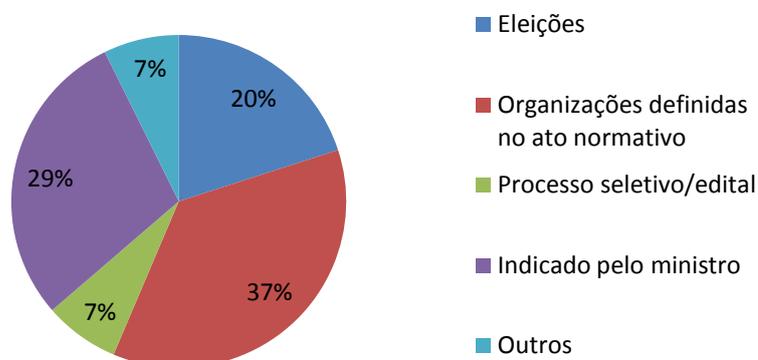
### **3.3 – Regras de seleção e modelos de representação.**

A forma como os representantes não governamentais são escolhidos é uma variável importante para avaliar a qualidade da representação. Isso porque o método de seleção pode influenciar quem será incluído. Ainda, o método de seleção dos representantes da sociedade civil é um indicador de abertura à participação, visto que mostra qual a possibilidade de atuação de movimentos e organizações sociais com diferentes perfis como representantes. Se somente organizações reconhecidas formalmente ou indicadas por setores governamentais são consideradas representantes, a participação não é muito aberta. Por outro lado, se há meios para a inserção de novos atores, há maior abertura para a participação.

Como apresentado no gráfico 7, em 37% dos conselhos, os representantes não governamentais são pré-definidos no próprio ato normativo. Em geral, as organizações definidas nesta norma são aquelas que já possuem sua atuação reconhecida pelo governo e por outras organizações em determinada área. Para que novas organizações sejam incluídas, é necessário que se façam mudanças no ato normativo do conselho, o que muitas vezes significa um esforço político considerável. Por isso, esse dado indica que há pouca abertura à participação de atores que não são reconhecidos pelo governo ou por organizações já estabelecidas em conselhos nacionais. Esse dado é reforçado pelo fato de que em 29% dos conselhos, os representantes não governamentais são escolhidos pelos próprios ministros da pasta da política em questão, aumentando ainda mais a necessidade de a organização ser reconhecida pelo governo para ser considerada representante de um grupo social, de uma causa ou interesse específico.

Somente em 20% dos conselhos há eleições para a escolha dos conselheiros não governamentais. É importante ressaltar que nas eleições, em geral, tem poder de voto organizações habilitadas, também consideradas representantes. Nesse sentido, são organizações já consideradas representantes em uma assembleia que julgam quem pode ser representante no conselho. Há casos em que existem fóruns da sociedade civil que mediam a disputa pelo cargo de conselheiro, o que pode indicar maior participação dos representados na eleição dos representantes. Contudo, seria necessário investigar se esses fóruns são suficientemente abertos e inclusivos para compreender se essa mediação, de fato, ocorre de modo a incluir aqueles a quem o representante diz representar.

**Gráfico 7** – Métodos de seleção dos conselheiros não governamentais (% dos Conselhos Nacionais)

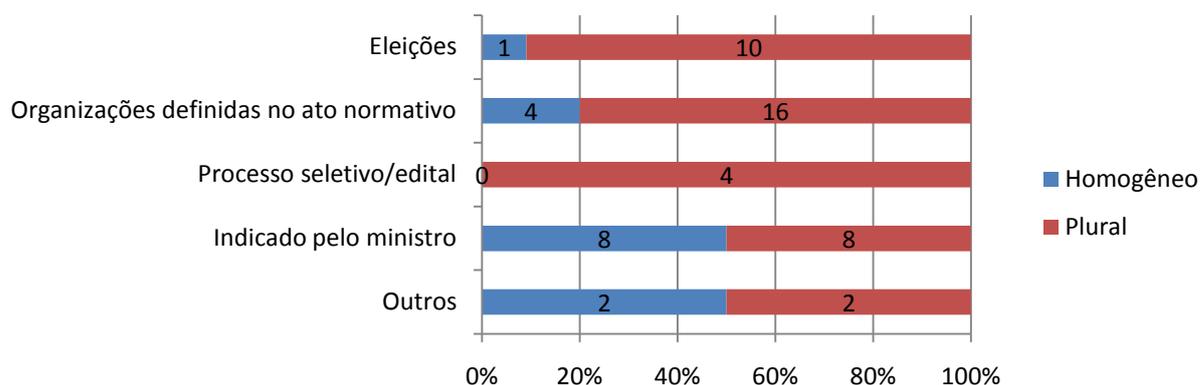


Fonte: Elaboração própria

Uma das hipóteses dessa pesquisa é que as regras de seleção dos conselheiros não governamentais estão associadas à pluralidade da representação e ao modelo da representação. Nesse caso não se pressupõe necessariamente uma relação de causalidade. É possível que essa associação seja decorrente de uma terceira variável que influencie as duas. Nesse caso, seriam necessárias pesquisas mais aprofundadas sobre esse assunto.

De qualquer maneira é interessante perceber que entre os conselhos nos quais se realizam eleições para a escolha de representantes não governamentais a quase totalidade deles pode ser classificada como plural, de acordo com a tipologia descrita acima (gráfico 8). Conselhos nos quais a escolha de representantes é feita por meio de editais e processos seletivos são todos plurais. Contudo, quando a escolha dos representantes é responsabilidade do ministro, em metade dos casos os conselhos são homogêneos.

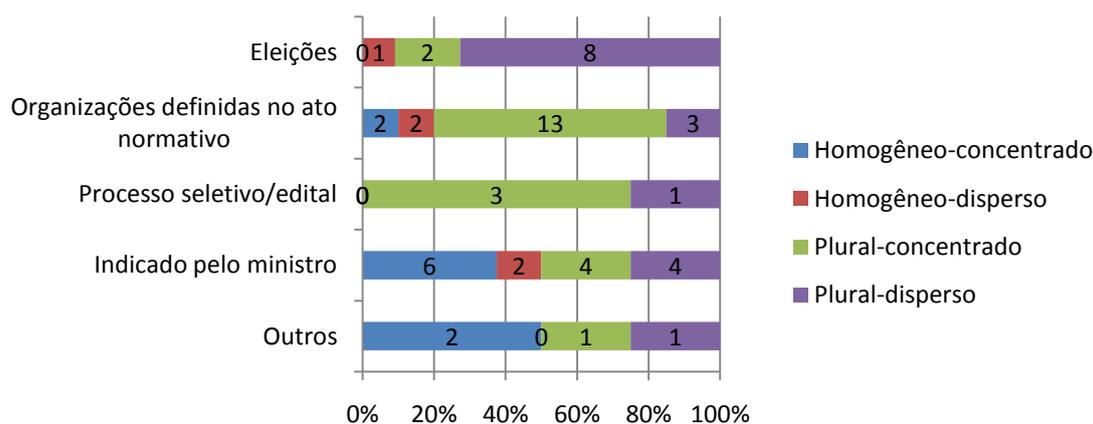
**Gráfico 8 - Regras de seleção e pluralidade da representação**



Fonte: elaboração própria

Se considerados os modelos de representação, e não somente se um conselho é plural ou não, podemos identificar que o modelo Plural-Disperso só é maioria quando o método de escolha dos representantes governamentais são as eleições (gráfico 9). Nos casos em que os representantes são escolhidos por meio de edital ou as organizações são predefinidas no ato normativo, métodos que também estão associados à pluralidade da representação, o modelo de representação é o plural-concentrado. É possível supor que quando atores diversos da sociedade civil possuem poder de pautar o governo, tanto dentro quanto fora do conselho, os métodos de seleção dos representantes da sociedade civil sejam mais abertos e inclusivos.

**Gráfico 9 – Regras de seleção e modelos de representação**



Fonte: elaboração própria

### 3.4 – Poder vinculante e modelo de representação

Como discutido no capítulo anterior, a inserção em espaços participativos, entre eles os conselhos gestores, é somente uma das estratégias utilizadas por organizações e movimentos sociais com a finalidade de atingir seus objetivos de mudança social (ABERS, SERAFIM & TATAGIBA, 2011). Se esses espaços não promovem mudanças em situações de interesse dessas organizações, os representantes podem lhes dar menos importância, buscando outras formas de incidir politicamente. Nesse sentido, ao menos a dimensão da efetividade na formulação das políticas deve ser considerada para se analisar o exercício da representação política nos Conselhos Nacionais.

A efetividade desses espaços, contudo, depende do que se espera deles, o que pode ser tanto a inclusão de novos atores nos espaços de decisão quanto a influência nas políticas públicas. Pensar diferentes objetivos das instituições participativas significa pensar que elas podem ter atribuições diferenciadas que favorecem determinados efeitos. Conselhos que têm um objetivo fiscalizador muito acentuado, e tem autoridade para cumprir esse objetivo, por exemplo, podem ser efetivos no que se refere a esse papel controlador em detrimento da capacidade propositiva. A combinação de objetivos diversos pode ter impactos em três esferas principais: na formulação de políticas públicas, no aumento do bem estar social e na maior capacidade de inserir novos atores no debate político (WAMPLER, 2012).

Considero que o poder vinculante do conselho, aferido por meio de suas atribuições e objetivos, pode influenciar a efetividade deste na política pública ao qual ele se relaciona. Além disso, o poder vinculante é também um indicador para a abertura do setor do Estado responsável pela gestão de determinada política pública à participação social. Afinal, se o Estado é capaz de partilhar poder de decisão com instâncias que incluem a sociedade civil, permitindo que essas instâncias sejam espaços importantes na definição de prioridades e diretrizes da política pública e para a gestão de seus recursos, há maior abertura a participação.

Com o intuito de compreender como os diferentes modelos de representação estão associados aos diferentes poderes vinculantes do conselho, construí um índice de poder vinculante do conselho, que busca trazer informações sobre a capacidade de influenciar políticas públicas. Esse índice, como todos os outros dados, tem como fonte os atos normativos dos conselhos, portanto, não traz informações sobre as dinâmicas de incidência dos conselhos nas políticas públicas.

Como indicadores de poder vinculante do conselho temos o caráter decisório, a vinculação a um instrumento de gestão de política pública e a incidência na distribuição

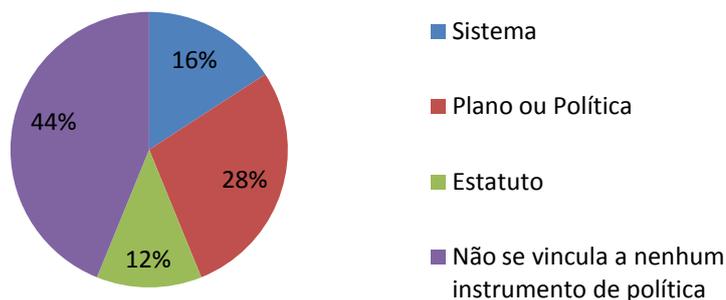
de recursos. O caráter decisório indica se um conselho é consultivo ou deliberativo. Essas categorias fazem parte do histórico dos espaços participativos no Brasil. De acordo com Celso Daniel (1994), um dos pioneiros na criação de conselhos gestores para a promoção da participação social, estes espaços deveriam avançar no sentido de serem deliberativos e não somente consultivos. Nesse caso, o significado de deliberativo vai à direção do aumento do poder decisório do conselho, que deixa de ser somente um espaço de consulta e passa a ser um espaço de tomada de decisões. Entre os conselhos estudados, 59% são formalmente deliberativos.

Se um conselho está vinculado a um instrumento de gestão de política, é mais provável que ele discuta sobre algo concreto, e não somente sobre diretrizes gerais para uma política pública. Além disso, se é necessário que a política seja discutida no conselho nas diferentes etapas de sua gestão, é possível que os conselheiros tenham maior poder de incidência. Os instrumentos de gestão de política pública identificados são: 1) sistemas, que são conjuntos de instituições que se articulam na tentativa de gerir uma política pública, como os sistemas únicos de saúde e de assistência social; 2) os planos e políticas que são conjuntos de metas, projetos e ações com o intuito de modificar uma realidade específica e; 3) estatutos que são diretrizes gerais para uma política pública<sup>11</sup>. Em 44% dos casos, os conselhos nacionais não estão vinculados a nenhum desses três instrumentos de gestão (gráfico 14). 12% dos conselhos estão previstos em estatutos. 28% dos conselhos estão vinculados a um plano ou política nacional, sendo que o conselho é espaço privilegiado para a discussão das ações previstas nesses planos. Em 16% dos casos os conselhos fazem parte de sistemas mais institucionalizados, ocupando um lugar de destaque na tomada de decisões sobre a política.

---

<sup>11</sup> Esses três instrumentos de política estão ordenados de acordo com o seu poder vinculante e nos casos em que um conselho se vincula a mais de um instrumento de gestão - sistema e política nacional, por exemplo -, foi considerado o instrumento com maior poder vinculante.

**Gráfico 10** – Vinculação a um instrumento de gestão de política pública

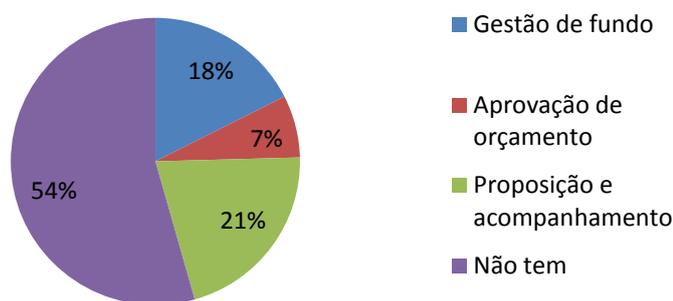


Fonte: Elaboração própria

A incidência na distribuição de recursos é um indicador de poder vinculante do conselho porque se ele é capaz de interferir na distribuição de recursos, ele exerce poder na definição das ações prioritárias para uma política. As diferentes possibilidades de incidência são: gestão de fundos, aprovação do orçamento e proposição e acompanhamento do orçamento. É importante ressaltar que essas características são formais, e não necessariamente se refletem no cotidiano do conselho. Como exemplo disso, teríamos conselhos que possuem a responsabilidade formal de aprovar orçamentos, mas que ao fazerem isso não podem recomendar modificações na distribuição dos recursos.

Em 54% dos casos, o conselho não possui nenhuma atribuição referente à distribuição de recursos (gráfico 15). 21% dos conselhos possuem a competência de propor ações orçamentárias e acompanhar a execução dos recursos. Em 18% dos casos, os conselhos têm a atribuição de gerir fundos. A maior parte desses conselhos é específica para essa função, como o Conselho Deliberativo do Fundo do Amparo ao Trabalhador. Contudo há conselhos como o da Criança e do Adolescente e o de Assistência Social que têm a gestão de fundo como uma das suas várias competências.

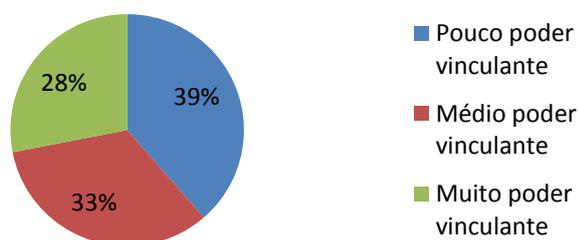
**Gráfico 11** – Incidência na distribuição de recursos



Fonte: Elaboração própria

A soma desses três indicadores, considerando os pesos de cada resposta conforme explicado no anexo metodológico, forma um indicador sintético de poder vinculante. De acordo com esse indicador, 39% dos conselhos possuem pouco poder vinculante (gráfico 16). Somente 28% dos conselhos possuem muito poder vinculante.

**Gráfico 12** – Poder vinculante



Fonte: Elaboração própria

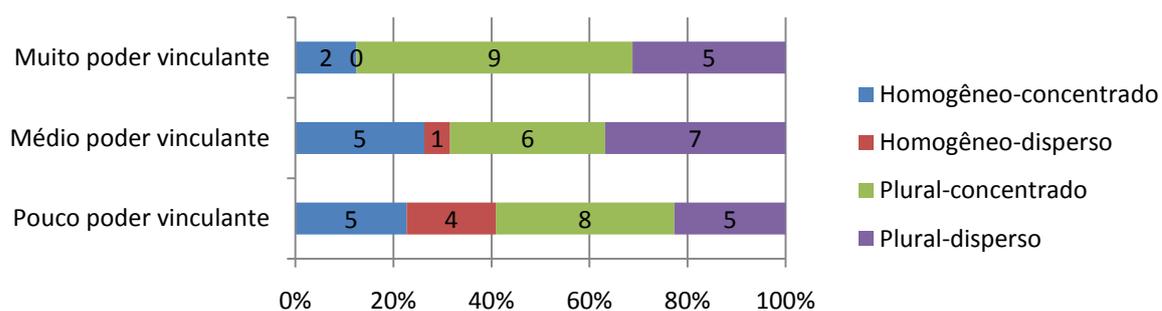
Os conselhos com muito poder vinculante são, em sua maioria, plurais (Plural-Concentrado e Plural-Disperso). O modelo Plural-Disperso está presente em uma proporção mais significativa nos conselhos com médio poder vinculante. Os conselhos Homogêneos possuem proporção mais expressiva nos conselhos com pouco poder vinculante (gráfico 17).

Isso pode mostrar que as políticas com boa qualidade da representação são também aquelas nas quais os espaços de diálogo têm maior poder vinculante. O setor do Estado ao qual o conselho se vincula é, portanto, mais aberto à interferência desses espaços na gestão de suas políticas. Talvez por isso, haja um esforço maior por parte tanto do Estado, quanto da sociedade, de qualificar a representação exercida nesses

espaços. Por serem espaços com maior poder vinculante, haveria maior interesse por parte das diversas organizações e movimentos sociais em participar dos espaços. Nesse sentido, haveria maior interesse desses atores em qualificar a representação da sociedade civil no interior desses espaços.

Os conselhos com modelos de representação homogêneos, em especial, os Homogêneos-Dispersos são conselhos que, formalmente, possuem menor poder de influência nas políticas públicas que buscam incidir. É possível, nesse sentido, que os conselheiros tenham até algum poder de agenda no interior do conselho, mas o conselho como um todo parece não possuir um poder vinculante significativo. O setor do Estado ao qual o conselho está vinculado formalmente não dá muita abertura às decisões tomadas nestes espaços.

**Gráfico 13 – Poder vinculante e modelo de representação**



Fonte: elaboração própria

### 3.5 – Promoção da participação e modelo de representação

Quando falamos em instâncias participativas, pode parecer óbvio que possuem um propósito de promoção da participação, mas ao observar diferentes conselhos e comissões nacionais ligadas a órgãos da administração pública direta, é possível perceber que esse objetivo nem sempre está presente. Conselhos podem possuir o propósito de incorporar especialistas para uma análise mais qualificada de um problema ou podem ser instrumentos para a negociação entre partes potencialmente em conflito, em um arranjo que se assemelha mais às instâncias corporativistas tradicionais.

O propósito de promoção da participação também é um indicador de abertura do setor do Estado à participação, visto que quando o conselho promove a participação de outros atores para além de seus representantes, há a possibilidade de novos atores

intervirem nos processo de formulação de políticas públicas. A participação seria, assim, mais aberta e inclusiva.

Como mencionado no capítulo anterior, o propósito de promoção da participação é um dos critérios utilizados para avaliar o potencial democratizante dos conselhos. Nesse sentido, não é suficiente que nesses espaços estejam presentes atores não governamentais para que eles sejam considerados democráticos. Isso porque essa inclusão pode ser feita de forma elitista ou corporativista se priorizar somente a presença de pessoas com perfil mais técnico-científico ou se restringir a participação à mera mediação de conflitos. Isso não exclui que outros objetivos também sejam perseguidos pelos conselhos em diferentes momentos, mas para essa dissertação, somente serão identificados a presença ou ausência de atribuições e regras formalizadas que potencializem o papel promotor da participação destes espaços.

A promoção da participação também pode ser vista como um meio de controle dos representantes, porque ao permitir que outros atores que não necessariamente exercem papel de representantes participem do debate, abre-se a possibilidade de que estes questionem a atuação daqueles que falam em seu nome. O acesso de cidadãos, movimentos e organizações sociais que não são considerados representantes ao debate, neste sentido, é fundamental para que os representantes não autorizados pelos representados se vejam limitados na sua capacidade de apresentarem demandas desvinculadas daqueles que eles dizem representar.

Essa promoção se daria por meio da vinculação a outros espaços participativos, como outros conselhos ou conferência nacionais ou pela explicitação, em suas atribuições formais, de funções de promoção da participação. 49% dos conselhos estudados vinculam-se a outros espaços participativos e 35% deles possuem objetivos declarados relacionados à promoção da participação.

Uma das hipóteses a ser testada se refere à associação entre modelos de representação e promoção da participação. A expectativa é que conselhos com modelos de representação mais plurais e com uma distribuição interna do poder mais equilibrada seriam mais promotores da participação para além do próprio conselho.

Com base na análise das normas, é possível identificar associação entre o modelo de representação e a promoção da participação (gráfico 18). A maioria dos conselhos que possui objetivos relacionados à promoção da participação ou que se vincula a outros espaços participativos é plural. O modelo Plural-Disperso, que seria

aquele no qual a representação ocorreria com maior qualidade, é o que proporcionalmente mais promove a participação.

**Gráfico 14** – Promoção da participação e modelo de representação



Fonte: elaboração própria

### 3.6 – Área de política e modelos de representação

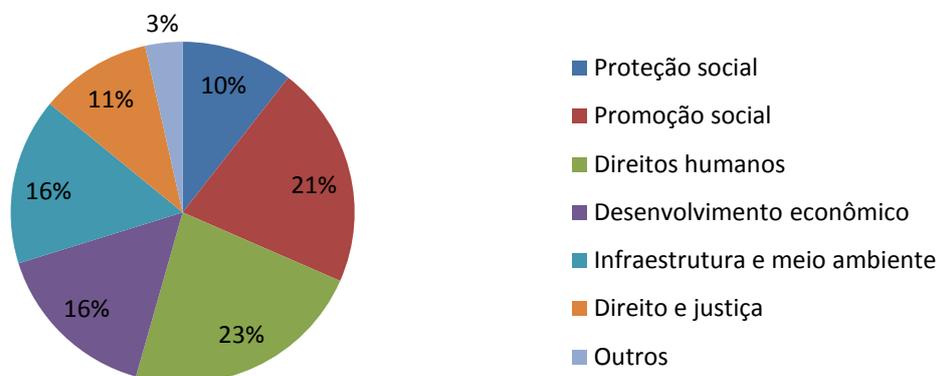
Uma das hipóteses dessa pesquisa é que os modelos de representação estão associados às áreas de políticas. O pressuposto por trás dessa hipótese é que em cada área de política a participação foi institucionalizada de forma diferente, o que influencia o funcionamento dos conselhos a elas atrelados (CORTES, 2002, 2009; ALMEIDA, 2011). Atores da sociedade civil foram diferentemente capazes de pautar a necessidade de participação social na gestão de políticas públicas nas diferentes políticas, o que a transparece nas diferentes áreas. Além disso, essa hipótese dialoga diretamente com a visão de Estado heterogêneo. Se o Estado não é um ente monolítico, haverá diferenças na forma como os conselhos vinculados a diferentes setores do Estado funcionam.

A utilização da área da política como indicador de características do associativismo relacionado a cada política pública e das diferenças no interior do Estado com relação à abertura à participação é bastante limitada. Na verdade, essa variável não mensura as características desejadas, mas pressuponho que as áreas de política são influenciadas por esses fatores, e que por isso, podem ser utilizadas para identificar possíveis associações entre os modelos de representação e essas características. Nesse sentido, a análise dessa seção é uma tentativa bastante limitada de operacionalizar características não mensuráveis para o universo de conselhos investigados.

Os conselhos foram divididos em seis áreas, conforme está explicado no anexo metodológico. A área de direitos humanos é a que possui maior proporção de conselhos, com 23% dos casos. Em seguida, a área de promoção social possui 21% dos casos. A

área de proteção social é aquela que possui menor proporção de conselhos, com 10% dos casos (gráfico 10).

**Gráfico 15** – Conselhos por área de política



Fonte: Elaboração própria

É interessante perceber que os conselhos da área de proteção social são bastante discrepantes entre si: uma parte insere-se no modelo Homogêneo-Concentrado e outra no modelo Plural-Disperso, com apenas um conselho entre um modelo e outro (gráfico 11). Isso se deve porque nessa área, ao mesmo tempo em que há algumas políticas que contaram, em seu desenvolvimento, com a mobilização expressiva de movimentos e organizações sociais que reivindicaram espaços de partilha de poder, como a saúde, a assistência social e a segurança alimentar, há outras políticas, como a de previdência social, que não contaram com mobilizações expressivas em sua institucionalização.

A área de promoção social é composta principalmente por conselhos com modelos de representação Plural-Concentrado. Há nessa área alguns conselhos ligados à política de trabalho, com um perfil mais corporativista, tendo como objetivo mediar a relação entre capital e trabalho, como o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador, do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e o de Relações de Trabalho, sendo que todos esses são Plurais-Concentrados. Há também conselhos com um perfil mais elitista, formado por pessoas com notório saber, como o de educação. A política de cultura parece ter suas ambigüidades. Embora possua uma comissão com um modelo de representação homogêneo, também possui um conselho com modelo de representação Plural-Disperso. Isso pode significar que essa política criou espaços distintos para dialogar com diferentes atores sociais. Exceções a esse perfil são as políticas de

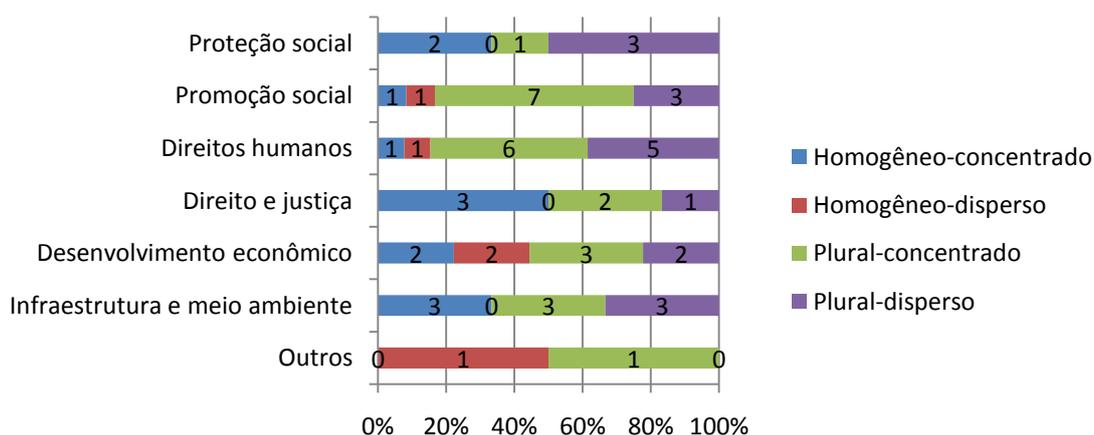
economia solidária, desenvolvimento rural sustentável e esportes. Desses três conselhos, dois possuem modelos de representação Plural-Disperso.

As áreas de direito e justiça e de desenvolvimento econômico são as que possuem maior proporção de conselhos inseridos em modelos Homogêneos (Homogêneo-Concentrado e Homogêneo-Disperso).

Na área de infraestrutura e meio ambiente, embora existam conselhos inseridos em modelos mais plurais, 1/3 dos conselhos dessa área são Homogêneos-Concentrados. Isso se deve porque algumas políticas públicas, como a de meio ambiente e a de cidades conta com a mobilização intensa de movimentos sociais, enquanto outras, como a de política energética e biossegurança, são mais insuladas e avessas à participação da sociedade de forma mais substantiva.

Nesse sentido, como já ressaltado em outras pesquisas (IPEA, 2013a), a área de política parece influenciar a representação política nos conselhos nacionais. Isso se deve também porque cada área de política possui um perfil de associativismo distinto. Na falta de indicadores que mensurem as características do associativismo voltado para cada política pública, a área de política é uma variável que permite observar, de forma limitada, as diferenças de institucionalização de cada política pública, e entre essas diferenças, aquelas relacionadas à mobilização política.

**Gráfico 16** – Área de política e modelo de representação



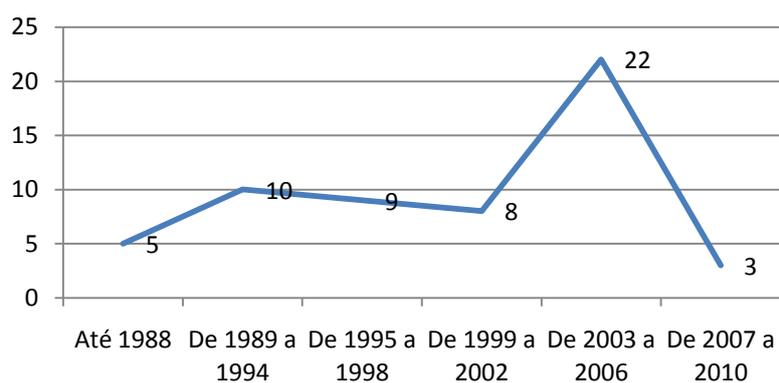
Fonte: Elaboração própria

### 3.7 – Períodos de criação de conselhos e modelos de representação

Outra hipótese da pesquisa é a de que os modelos de representação estão associados ao período no qual o conselho foi criado. Parto da premissa de que em cada período estavam em jogo disputas que pautavam diferentes questões no debate político, estruturando a forma como os conselhos foram construídos. Nesse sentido, o período de criação de conselhos é um indicador dos projetos políticos mais expressivos em um determinado momento. O período pós-constituinte e o primeiro governo do presidente Lula foram períodos em que o projeto democrático-participativo se apresentou de forma mais evidente (ROCHA, 2013).

Justamente foram esses os períodos com maior criação de conselhos nacionais. O período no qual foram criados mais conselhos foi entre 2003 a 2006, com 22 conselhos criados. O segundo período com maior número de conselhos criados foi o período pós-constituinte, com 10 conselhos criados (gráfico 12).

**Gráfico 17** – Número de Conselhos por período de criação, 1988-2010

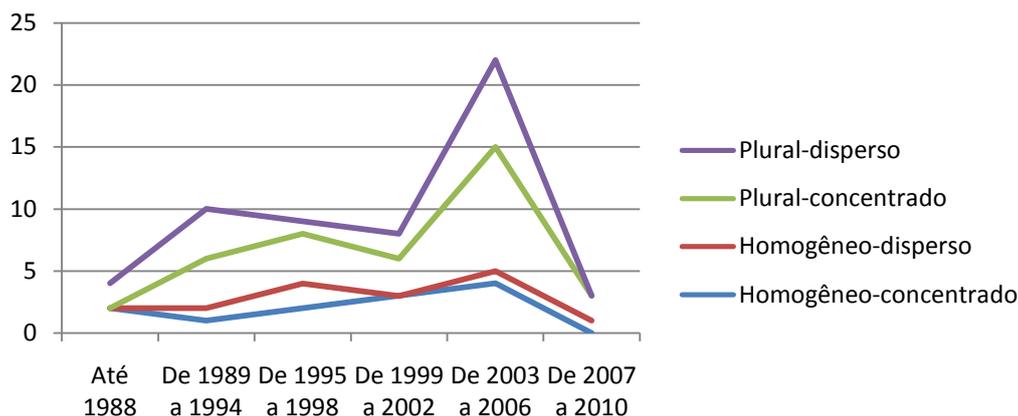


Fonte: Elaboração própria

O período de 2003 a 2006 também foi o período em que mais conselhos com modelos de representação plurais (Plural-Disperso e Plural-Concentrado) foram criados (gráfico 13). A criação de conselhos com modelo Plural-Disperso também é significativa no período após a aprovação da constituição de 1988. Esses foram períodos em que o projeto democrático-participativo se apresentou de forma mais expressiva. A constituinte de 1988 foi um período em que movimentos e organizações sociais se mobilizaram para institucionalizar suas demandas, entre elas as de participação social. O primeiro mandato do governo do presidente Lula, de forma semelhante, foi um período de grandes expectativas para os movimentos sociais, que se mobilizaram com o intuito de inserir suas demandas no plano de governo (ROCHA, 2013).

Contudo, não houve picos de criação de conselhos com os modelos homogêneos (Homogêneo-Disperso e Homogêneo-Concentrado). Nesse sentido, embora se possa afirmar que os modelos plurais e, em específico o Plural-Disperso, estão associados a períodos definidos, os modelos homogêneos não se associam a nenhum período em especial.

**Gráfico 18** – Período de criação e modelo de representação



Fonte: elaboração própria

### 3.9 – Modelos de representação e efetividade das instituições participativas

Por meio da análise dos dados quantitativos é possível avançar na compreensão de quais fatores estão associados à qualidade da representação. Essas análises não permitem inferir associações com maior grau de significância, para isso seriam necessários estudos mais aprofundados e com análises estatísticas mais sofisticadas. Contudo, a simples verificação da existência de correlações já é um passo importante no sentido de identificar variáveis que podem ser utilizadas na compreensão do que torna uma instituição participativa efetiva.

A pergunta que guiou esse capítulo foi: como explicar a diversidade de modelos de representação existentes? Nesse sentido, podemos considerar que o método de escolha dos representantes, o poder vinculante, promoção da participação a área de política e o período de criação do conselho se associam aos modelos de representação e que, por isso, podem ser utilizados como variáveis independentes em modelos que buscam compreender a propensão de instituições participativas a ter uma representação política de boa qualidade.

O modelo Plural-Disperso só é maioria quando o método de escolha dos representantes governamentais são as eleições, o que indica que quando há maior potencial inclusivo de diferentes tipos de organizações, há também maior pluralidade e maior capacidade destes atores influenciarem as discussões. Não se sabe o que causa o quê, se a maior abertura a participação permite que diferentes tipos de organizações se envolvam de forma empoderada, ou se a mobilização de diferentes organizações de forma empoderada propicia a maior abertura e transparência dos processos de seleção dos representantes. De toda forma esse é um dado que merece ser mais aprofundado, visto que revela alguma associação entre o potencial inclusivo aferido em procedimentos de processos seletivos e a inclusão empoderada, de fato, de diferentes atores.

Uma hipótese para explicar a associação entre modelo de representação e poder vinculante é que a homogeneidade do conselho está associada à falta de legitimidade do espaço para ter um poder vinculante em processos mais amplos de gestão de políticas públicas. O conselho pode ser visto como um espaço restrito, aberto à atuação de apenas poucos atores, por isso, o órgão responsável pela política pública a qual o conselho está vinculado não dá muitas oportunidades para que esta instância tenha um papel importante na gestão da política. Outra hipótese é que os conselhos mais homogêneos estão presentes justamente em setores do Estado mais insulados, que permitem menor participação de atores da sociedade, mesmo do conjunto restrito de organizações presentes nos conselhos.

Uma hipótese para explicar a associação entre o modelo de representação e o propósito de promoção da participação do conselho seria que por promoverem mais a participação, são mais exigidos que os representantes presentes nessas esferas sejam mais plurais e tenham mais poder de influência nesses espaços. Afinal, por promoverem a participação, seriam controlados por mais atores, o que poderia favorecer a representação de melhor qualidade.

Conselhos vinculados às políticas de direitos humanos e promoção social são mais plurais, enquanto conselhos vinculados às áreas de desenvolvimento econômico e direito e justiça são mais homogêneos. Conselhos que tratam de políticas de proteção social e de infraestrutura e meio ambiente são mais polarizados: há tantos conselhos que se classificam em modelos plurais, como conselhos que se classificam em modelos homogêneos. Essa polarização se deve a heterogeneidade dentro dessas áreas de políticas, sendo que algumas delas como, assistências social, saúde, segurança

alimentar, no caso de proteção social e meio ambiente e cidades, no caso de meio ambiente e infraestrutura contaram e ainda contam com intensa mobilização social em sua institucionalização. Essa heterogeneidade diz respeito tanto às características do associativismo voltado para essas políticas públicas, quanto às características dos órgãos do Estado responsáveis por essas políticas.

Os períodos com maior criação de conselhos com modelos de representação Plural-Disperso são justamente aqueles em que o projeto democrático-participativo se apresentou de forma mais expressiva: o período logo após a aprovação da constituição de 1988 e o primeiro mandato do governo Lula.

Nesse caso, a representação política de boa qualidade, ou seja, que permite que uma pluralidade de atores intervenham nas discussões sobre políticas públicas, seria considerada um efeito de diversas características das instituições participativas. Entre essas características, temos a abertura à participação em cada política, a mobilização da sociedade voltada ao desenvolvimento dessas políticas e o projeto político, tanto de atores da sociedade, quanto de atores governamentais. Essas características podem ser mensuradas, de forma bastante limitada, pelo teste de associação entre os modelos de representação, os métodos de seleção de representantes, os poderes vinculantes dos conselhos e seu propósito de promoção da participação que indicam o grau de abertura do Estado a influencia de diferentes atores. As áreas de política resumem algumas das características específicas de cada política pública, como grau de associativismo e abertura de setores do Estado à participação. Por fim, os períodos de criação de conselhos dão indicações sobre alguns dos projetos políticos predominantes em cada época.

### **3.8 - Próximos passos: aprofundamento em um caso ilustrativo de um dos modelos de representação**

Se a construção de tipologias permite a melhor compreensão da variação dos modelos de representação política em conselhos nacionais, o aprofundamento em casos ilustrativos dos modelos de representação permite entender as dinâmicas de funcionamento dos espaços, para além das normas.

Para isso, aprofundei minha análise em um conselho classificado no modelo Plural-Disperso: o Conselho Nacional de Assistência Social. Como os outros conselhos classificados da mesma forma, este conselho prevê a pluralidade de participantes e

potencialmente permite que os representantes exerçam poder nas discussões. Também como boa parte dos conselhos classificados dessa forma, ele possui método de seleção de representantes não-governamentais relativamente aberto. Os conselheiros da sociedade civil são eleitos em assembleia.

O conselho foi criado no período pós-constituente, segundo período que mais concentra a criação de conselhos nacionais em geral, e em especial os conselhos classificados no modelo Plural-Disperso. Faz parte dos conselhos nacionais da área de proteção social, área que possui outros conselhos com características semelhantes. Formalmente possui muito poder vinculante, visto que é deliberativo, compõe o Sistema Único de Assistência Social e possui a competência de aprovar o orçamento da política de assistência social. Assim como outros conselhos classificados como Plural-Disperso, ele tem competências de promoção da participação e vincula-se a outros espaços participativos como conferências nacionais e outros conselhos.

Dessa forma, é possível aprofundar em questões que neste capítulo foram apenas mencionadas. Questões como o contexto histórico no qual essa instância foi criada, e as disputas que permearam a sua trajetória podem ser abordadas com mais elementos. Além disso, é possível ao menos vislumbrar algumas formas por meio das quais os representantes prestam contas de suas ações aos seus representados, o que não foi possível fazer neste capítulo. Assim, podemos ver como as características formais interagem com outras variáveis e conformam o funcionamento do conselho e a representação política exercida nesse espaço.

#### **4 - O CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: ATUAÇÃO DOS REPRESENTANTES E DISPUTAS POLÍTICAS**

No capítulo anterior, a análise buscou apresentar um panorama da representação em conselhos nacionais. Por ter sido feita com base em atos normativos, pouco pôde contribuir para a compreensão das dinâmicas internas dos conselhos e como essas dinâmicas afetam a representação política exercida nesses espaços. Tampouco trouxe informações sobre a relação entre representantes e representados.

Esse capítulo, por outro lado, busca aprofundar nesses aspectos. Faz isso com base no estudo de caso do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Para essa análise, foram feitas 10 entrevistas semiestruturadas com conselheiros governamentais e não governamentais de duas gestões do órgão. A lista de entrevistados e o roteiro de entrevistas estão anexos a esta dissertação. Também foram fontes de informação documentos do conselho, como resoluções, atas e relatórios de conferências nacionais. Esses dados permitem fazer uma investigação sobre os discursos dos próprios conselheiros sobre o exercício da representação no conselho, sua qualidade e seus desafios. São úteis porque mostram quais aspectos são valorizados por eles e que, por isso, passam a fazer parte dos seus discursos, ainda que não necessariamente façam parte de suas práticas. Permitem ainda ter uma noção das disputas no interior desses espaços e como essas disputas interferem na representação política.

Esse capítulo relaciona-se com o anterior porque considero que o CNAS é um caso ilustrativo do modelo Plural-Disperso, e não somente um caso isolado. O modelo de representação é como uma moldura, que aponta alguns dos limites para a representação no conselho classificado dessa forma. Entre essas características está a pluralidade da representação, que como veremos no capítulo, não é algo dado. Outra característica desse modelo é a possibilidade, ao menos formal, de intervir nos debates e influenciar a agenda de discussão.

Esse capítulo avança no sentido de pensar em questões que afetam o exercício da representação política nesses espaços e que são pouco discutidas. A primeira delas é a necessidade de adaptação da atuação do representante a uma estrutura formalizada. Essa necessidade faz com que os temas discutidos no conselho não necessariamente coincidam com as principais demandas das organizações e movimentos sociais. O representante, por sua vez, precisa, ao mesmo tempo em que apresenta as demandas que surgem nas organizações e movimentos sociais que mantém contato, acompanhar a

dinâmica do conselho. A prestação de contas do que este fez é comprometida, visto que as tarefas que desenvolve no conselho nem sempre despertam o interesse das organizações e movimentos sociais dos quais faz parte.

Esse capítulo também avança na compreensão das disputas políticas que permeiam esse espaço. Historicamente, as entidades beneficentes foram as principais interlocutoras do Estado na discussão sobre como devem ser feitas as ações de assistência social. Nos últimos anos, porém, com as modificações na política de assistência social, novos atores têm sido priorizados. Sendo as vagas no conselho limitadas, para que um grupo possa ser incluído, outro deve ser excluído. A inclusão de trabalhadores e usuários dos serviços de assistência tem sido feita, nesse sentido, a partir da limitação da atuação das entidades beneficentes.

O capítulo está dividido em quatro seções. A seguir é feita uma apresentação do histórico da política de assistência social. Essa apresentação tem como objetivo apresentar as principais questões e atores envolvidos nessa política. Ela também serve para contextualizar as análises sobre a representação no CNAS, visto que algumas dinâmicas são mais bem compreendidas quando se tem em mente qual é o papel de determinado ator na história dessa política. A segunda e terceira seções tratam da questão da responsividade dos representantes e da inclusão empoderada de diferentes atores, respectivamente, retornando a análise aos critérios de avaliação da qualidade da representação apontados por Laura Montanaro (2010). Contudo, mais do que avaliar, essas seções buscam compreender as dinâmicas que envolvem a representação. A tentativa não é perceber se o real corresponde ao ideal, mas pensar quais são os aspectos que nos ajudam a entender o real para que possamos refletir sobre como o ideal pode ser utilizado como norte para o aperfeiçoamento dessas práticas. Por fim, a quarta seção resume as principais contribuições do estudo de caso do CNAS para a compreensão do modelo Plural-Disperso.

#### **4.1 - A Política de Assistência Social: histórico e estrutura de participação**

A política de assistência social sofre de algumas ambiguidades. Se por um lado é pensada como função estatal, por outro tem uma trajetória marcada pela filantropia e diluição das fronteiras entre sociedade e Estado. Durante o início do século XX, ações de assistência de pessoas em situação de vulnerabilidade social eram exercidas principalmente por entidades beneficentes, grande parte organizações confessionais, em

particular católicas. A caridade era a tônica da oferta de serviços assistenciais (COLIN, 2010).

Foi no decorrer da década de 1930 que a intervenção estatal apareceu com mais presença, buscando, de alguma forma, controlar a ação dessas entidades. Contudo, a principal ação para isso foi a criação, em 1938, do Conselho Nacional de Serviço Social, que regulamentava a maneira de financiamento do setor com a criação de subvenções e auxílios às entidades privadas. O próprio conselho era composto basicamente por representantes de entidades assistenciais privadas e tinha como principal competência avaliar os pedidos de subvenções e auxílios. Posteriormente, recebeu a incumbência de certificar as instituições que recebiam as isenções tributárias (COLIN, 2010).

Ao mesmo tempo em que o Estado brasileiro buscava regulamentar o auxílio às entidades beneficentes, em 1942 foi criada pela primeira dama a Legião Brasileira de Assistência (LBA), uma organização privada que tinha como objetivo atender a população não previdenciária. Passou a ser a primeira instituição de assistência social em âmbito nacional (AVELINO, 2013). Em 1977, a LBA deixou de ser uma fundação privada financiada com recursos públicos e passou a integrar a estrutura do Ministério da Previdência e Assistência Social. Nesse período foi criada a modalidade de convênio, que exigia que entidades prestadoras de serviços executassem projetos específicos. Nos anos 1970 e 1980, o orçamento da LBA aumentou significativamente e esta instância se institucionalizou. Até o início da década de 1990, quando foi extinta, a LBA ocupou um papel central na provisão de serviços socioassistenciais no Brasil. Como a provisão de serviços era majoritariamente exercida pelas entidades filantrópicas, também eram elas as principais interlocutoras do Estado no momento de negociar como esses serviços deveriam ser ofertados (DOWBOR, 2009).

Nesse contexto, a relação do Estado com atores da sociedade civil se dava de maneira individualizada, em que cada entidade buscava a concessão de subvenções ou a realização de convênios. Esse padrão de relacionamento se dava tanto quando uma entidade era certificada pelo Conselho Nacional de Serviço Social, como quando estabelecia convênios com a LBA. Mesmo quando a LBA passou a se institucionalizar, não houve ações organizadas de forma coletiva com o objetivo de incidir na política de Assistência Social. As entidades, principais interlocutoras do Estado, agiam de forma direta e individualizada, e não havia nenhum órgão de articulação e mediação dos interesses desse setor. Os assistentes sociais, trabalhadores da área, atores importantes

na mudança do formato da política de Assistência Social, ainda estavam se organizando como categoria, e suas prioridades neste momento eram mais a construção de sua identidade corporativa do que a incidência na política pública de forma mais ampla. Os usuários dos serviços socioassistenciais ainda não se constituíam como sujeito político organizado. Nesse sentido, por mais que se possa dizer que a lógica da política de Assistência Social fosse privatista e que o Estado tinha pouco protagonismo no provimento dos serviços, ainda não havia, até então, grandes mobilizações no sentido de modificar essa situação (DOWBOR, 2009).

Foi na Constituição de 1988 que a assistência social ganhou relevância como política pública, pois foi colocada como parte da seguridade social, elevando-a assim a um princípio amplo de proteção social. Foi garantido, ao menos no texto constitucional, o acesso a direitos assistenciais a quem deles necessitasse. Embora os benefícios tributários às entidades assistenciais tenham sido mantidos, foram lançadas bases para nova configuração institucional com descentralização de ações, corresponsabilização de entes federados e participação social no controle da política. O protagonista dessa mudança foi o Movimento de Assistência Social, composto por órgãos de classe de assistentes sociais, núcleos de estudos e pesquisas de universidades, setores do movimento sindical e militantes de outras políticas públicas que se relacionavam com a assistência social e organizações de defesa de direitos (PINHEIRO, 2008).

Em 1993, foi aprovada a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) que trouxe mais elementos ao redesenho institucional, fortalecendo a gestão descentralizada e reafirmando a necessidade de articulação de ações em torno de uma política nacional (COLIN, 2010). Já na LOAS, há a previsão dos conselhos como instâncias deliberativas de controle social da política de assistência social:

“Art. 16. As instâncias deliberativas do sistema descentralizado e participativo de assistência social, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil, são:

I - o Conselho Nacional de Assistência Social;

II - os Conselhos Estaduais de Assistência Social;

III - o Conselho de Assistência Social do Distrito Federal;

IV - os Conselhos Municipais de Assistência Social.” (BRASIL, 1993)

Ao atribuir um caráter universalista à política de assistência social, o Estado passa a se responsabilizar e a ser responsabilizado formalmente pelos indivíduos que

não acessam os direitos socioassistenciais. Além disso, ao prever a necessidade de controle social, inicia-se um processo de questionamento de quem são os interlocutores legítimos para negociar a forma como os serviços socioassistenciais devem ser ofertados.

No entanto, ao mesmo tempo em que a aprovação da LOAS significava um marco na reformulação da política pública de assistência social, foi criado no governo Fernando Henrique Cardoso o programa “Comunidade Solidária” coordenado pela primeira dama. Esse programa tinha foco nos bolsões de pobreza e ia de encontro aos princípios universalistas do que estava sendo proposto. Se, por um lado, o programa Comunidade Solidária enfraqueceu a institucionalidade criada pela LOAS, por outro, ele foi o início de um movimento de nova regulamentação da relação Estado e sociedade civil, que gerou a lei das OSCIPs (Organização da Sociedade Civil de Interesse Público). As organizações geradas nesse período, diferentemente das que recebiam o certificado de filantrópicas, passaram a se organizar de forma coletiva, criando a ABONG – Associação Brasileira das Organizações Não Governamentais. Essa associação abarca organizações de diversas áreas, não somente de assistência social, mas teve uma atuação importante na formulação de reivindicações e propostas para essa política (DOWBOR, 2009).

Ainda que a aprovação da LOAS tenha sido um marco para a construção de uma nova política de assistência social, essa lei manteve a dubiedade sobre o papel das entidades na política, o que postergou a delimitação das atividades específicas, a reorganização institucional e o enfrentamento da questão do financiamento. O CNAS passou a exercer a função de certificação de entidades beneficentes antes realizada pelo Conselho Nacional de Serviço Social. O Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS) é o instrumento utilizado para a concessão de exonerações tributárias, principal forma de financiamento das entidades de assistência social. Mesmo que a Lei Orgânica tenha estabelecido outra configuração para o conselho, com novas atribuições e a denominação de Conselho Nacional de Assistência Social, a prerrogativa da concessão de certificados foi mantida (COLIN, 2010).

A função de certificação exercida pelo CNAS influenciava o funcionamento dessa instância e a representação exercida pela sociedade civil. Pelo fato de a certificação influenciar a forma como as entidades beneficentes eram financiadas, muitos dos representantes tinham como principal pauta a defesa de uma ou outra entidade. Além disso, a tarefa de analisar os pedidos de certificação fazia com que o Conselho gastasse

muito tempo em atividades cartoriais que pouco tinham a ver com a gestão da política de assistência social (PINHEIRO, 2008).

Os problemas relacionados à função de certificação ficaram evidentes quando, em 2008, foi realizada pela Polícia Federal a Operação Fariseu com suspeitas de fraudes envolvendo conselheiros do CNAS, escritórios de advocacia e entidades beneficiadas pelas isenções tributárias. A suspeita era que entidades que não preenchiam os requisitos necessários para serem certificadas como de entidade beneficente contratavam advogados que influenciavam as votações dos processos de certificação.<sup>12</sup> Por esse e por outros motivos, em 2009 a função de certificação passou a ser responsabilidade dos Ministérios da Saúde, Educação e Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Em paralelo às disputas em torno da certificação também existiram processos internos no CNAS que regulamentavam o que foi previsto na Constituição e na Lei Orgânica. De acordo com Pinheiro (2008), com a eleição do presidente Lula, um setor do movimento de assistência social passou a fazer parte do governo, fazendo com que o seu projeto político fosse incorporado nas políticas públicas. Durante a IV Conferência Nacional de Assistência Social, em 2003 foi deliberada a necessidade da construção e implementação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, que seria o principal instrumento para dar efetividade a uma política pública de assistência social. A partir dessa demanda é criada a Política Nacional de Assistência Social, que:

“pauta-se no pacto federativo, no qual devem ser detalhadas as atribuições e competências dos três níveis de governo na provisão das ações socioassistenciais, em conformidade com o preconizado na LOAS e NOB1 (Norma Operacional Básica), a partir das indicações e deliberações das Conferências, dos Conselhos e das Comissões de Gestão Compartilhada (Comissões Intergestoras Tripartite e Bipartites – CIT e CIB’s), as quais se constituem em espaços de discussão, negociação e pactuação dos instrumentos de gestão e formas de operacionalização da Política de Assistência Social.” (Política Nacional de Assistência Social, 2004, p. 8)

A criação do Sistema e da Política de Assistência Social fortaleceu o processo já em curso de responsabilização do Estado pelo provimento dos serviços socioassistenciais. A benemerência e a filantropia não poderiam mais ser consideradas princípios norteadores da política de assistência social, mas sim o provimento de direitos. Se a entidade filantrópica provê caridade, é o Estado, como articulador da rede de atendimento em assistência social que garante direitos. O trecho a seguir é ilustrativo

---

<sup>12</sup> Fontes:

<http://www.estadao.com.br/noticias/impresso,investigado-presidente-do-cn-as-pede-afastamento,140722,0.htm>, [http://www.agu.gov.br/sistemas/site/TemplateTexto.aspx?idConteudo=151099&id\\_site=844](http://www.agu.gov.br/sistemas/site/TemplateTexto.aspx?idConteudo=151099&id_site=844). Acessado em 04/02/2014

da mudança que se pretendia com a aprovação da Política Nacional de Assistência Social:

“No caso da assistência social, a constituição de rede pressupõe a presença do Estado como referência global para sua consolidação como política pública. Isso supõe que o poder público seja capaz de fazer com que todos os agentes desta política, OG’s e, ou, ONG’s, transitem do campo da ajuda, filantropia, benemerência para o da cidadania e dos direitos. E aqui está um grande desafio a ser enfrentado pelo Plano Nacional, que será construído ao longo do processo de implantação do SUAS.” (POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2004, p. 41)

As entidades passam a ser vistas como uma rede de atendimento – a rede de atendimento socioassistencial. Somente ao fazer parte dessa rede, o que exige inscrições nos conselhos de assistência social, é que atores não estatais são autorizados a prestar serviços assistenciais de forma legítima. Evidentemente que é possível imaginar que nos diferentes espaços de autorização da atuação das entidades beneficentes haja mais contradições do que uma ação homogênea. Isso porque, embora no texto da política se presuma um Estado coerente e capaz de ação intencional e direcionada, esse Estado se manifesta na ação de diversos órgãos e indivíduos que não necessariamente compartilham das intenções daqueles que escreveram o texto da política.

Esses instrumentos de gestão de políticas públicas fortaleceram o eixo do controle social no debate político. Esse princípio é operacionalizado por meio do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), dos conselhos estaduais e municipais e da convocação de conferências nacionais periódicas com o objetivo de avaliar a situação da assistência social e propor diretrizes para o seu aprimoramento.

Como estabelecido na LOAS, o CNAS é um conselho paritário em que metade dos conselheiros representa o poder público e a outra metade representa a sociedade civil. No total, são 18 conselheiros titulares. Entre os conselheiros da sociedade civil, há representantes de organizações de usuários, de trabalhadores e das entidades e organizações de assistência social. Os conselheiros do poder público são “escolhidos no Fórum Nacional dos Secretários da Assistência Social – FONSEAS, dos Municípios, no Colegiado Nacional de Gestores Municipais da Assistência Social – CONGEMAS, os demais serão indicados pelos respectivos Ministros de Estado, conforme dispuser ato do Poder Executivo Federal.” (CNAS, 2008). Os representantes da sociedade civil são escolhidos em fórum próprio das organizações de assistência social credenciadas para o processo eleitoral. Essas características são consideradas como pano de fundo, conformam a representação exercida no CNAS. Mas são apenas alguns dos aspectos que influenciam a representação. A seguir será analisada a forma como os

representantes podem ser responsáveis aos seus representados e a inclusão de diferentes atores no CNAS.

#### **4.2 - A institucionalização da interação entre Estado e sociedade e o controle dos controladores**

Como visto nos capítulos anteriores, a responsabilidade dos representantes aos representados é uma das questões mais importantes para avaliar a representação política como democrática. Ainda, os argumentos utilizados para discutir a responsabilidade da representação exercida pela sociedade civil podem ser divididos em três: 1) a prestação de contas dos representantes às entidades as quais fazem parte, aos movimentos onde militam ou às bases desses movimentos; 2) a controle exercido pelos pares, também representantes da sociedade civil e; 3) a controle exercido por meio da inserção dos representantes em fóruns de discussão ou em espaços participativos mais amplos como conferências nacionais. Nessa seção, não será discutido o controle exercido por outros representantes da sociedade civil porque este tema será mais bem explorado na próxima seção, quando será discutida a relação entre representantes e como os discursos de inclusão de diferentes atores são utilizados nas disputas políticas sobre quem deve ser representante no CNAS.

A preocupação com a prestação de contas dos representantes da sociedade civil aos seus representados pode ser percebida a partir de algumas falas de conselheiros. De acordo com alguns entrevistados, a posição do representante deve ser construída a partir de um diálogo com a organização a qual ele se vincula.

“Os meus posicionamentos são muito balizados pela minha instituição. Eu, geralmente nas decisões, quando tem que tomar decisão, fazer posicionamentos mais... enfim, delicados, complexos, é feita uma discussão interna. Então, eu, enfim, não tomo [decisões] unilaterais ou baseadas apenas no meu referencial.” - Conselheiro da Sociedade Civil

“(...) uma coisa que eu tenho feito é desde que eu cheguei no conselho foi repassar tudo que o conselho reproduz, os termos de resolução, as portarias que saem, as atas, tudo ao movimento para ele também acompanhar isso e às vezes os companheiros lêem e têm alguma dúvida e quando a gente chega na reunião trimestral nossa eles perguntam o que é isso aqui, digo: olha companheiro, não tenho compreensão disso não, vamos debater junto, aprender junto, se possível chamar alguém para esclarecer, mas esse é um processo que eu não dou conta. Talvez por isso o movimento esteja deixando eu ficar por aqui, pela transparência.” - Conselheiro da Sociedade Civil

Essas falas consideram uma faceta da responsabilidade do representante da sociedade civil em espaços participativos: aquela do conselheiro à entidade da qual ele faz parte. Na maior parte das falas desses conselheiros, a visão de responsabilidade aos

representados era essa, a responsividade à organização ou movimento social a qual o representante faz parte. Por mais que, formalmente, o representante fale em nome de um segmento – entidades de assistência social, trabalhadores e usuários -, é pouco perceptível nas falas dos atores uma visão de que a prestação de contas deve ser feita a esses grupos ampliados em nome dos quais eles falam.

Se, por um lado, a prestação de contas é vista como uma atividade que se dirige às organizações de origem dos representantes, o ato de representar não é visto como a simples ação de falar em nome de uma organização. No momento que o representante é eleito conselheiro, ele passa a se considerar representante de, no mínimo um segmento, e não só de uma organização. Haveria uma contradição entre quem o representante diz representar e com quem ele, de fato, dialoga no momento de formar posicionamentos e prestar contas de sua atuação no espaço.

“(…) você é representante do usuário da assistência social, você não pode vir aqui fazer a descrição da população de rua somente, mas a gente compartilha muito isso, todo movimento tem sido muito claro” – Conselheiro da Sociedade Civil

“(…) eu tenho para mim claro que eu tenho que defender as necessidades de uma população que não tem seus direitos garantidos.” – Conselheiro da Sociedade Civil

“(…) represento o Brasil aqui, aqui não é [minha entidade], eu fui eleito por ela, mas aqui eu tenho que discutir movimento da [área], eu tenho que discutir tudo que é demanda política de assistência social, quando a gente senta nesse colegiado a gente deixa, deve inclusive, tem que ser assim, tem que deixar de pensar nos interesses da sua organização para pensar na política pública.” – Conselheiro da Sociedade Civil

Para além da identificação mais ampla com um segmento ou mesmo com a população em geral, percebe-se uma preocupação em deixar explícito que não se fala apenas em nome de uma organização. As menções à coletividade como objeto da representação mostram uma maneira de recusar a defesa de interesse particularistas. Defender interesses particularistas, nesse caso, não é legítimo, mesmo que a diversidade de interesses defendidos permita que nenhum interesse se sobreponha a outros sistematicamente. Por isso, a deslegitimação do interesse específico é uma estratégia utilizada para depreciar representações que não estariam defendendo um interesse geral. A contradição entre a quem o representante presta contas e quem ele diz representar, na verdade, seria o resultado da estratégia de fazer a sua posição legítima por seus pares no interior do conselho.

O interesse geral, no entanto, dificilmente é geral, mas reflete um ponto de vista situado sociopoliticamente sobre o que deveria ser geral. Quando se tira a legitimidade do interesse particular em uma assembleia, corre-se o risco de mascarar-lo,

transformando-o em universal, ou ainda, corre-se o risco de tornar alguns interesses universais enquanto outros são específicos, e por isso menos legítimos (YOUNG, 2000). Nessas falas, fica evidente que diferentes atores se recusam a assumir que defendem algum interesse específico, no máximo defendem o interesse de um segmento. É importante, nesse caso, perceber como os representantes se vêem como representantes de interesses gerais e muitas vezes vêem outros como representantes de interesses particularistas, deslegitimando a sua atuação. Seria uma forma de obscurecer os conflitos presentes no interior dos conselhos, visto que não há uma defesa de um interesse que questiona outro, mas sim um interesse geral, no qual os interesses específicos devem se enquadrar. Esse discurso também dificulta a responsividade dos representantes, visto que não são precisas quais são as suas posições e quais interesses ele busca defender (BASSI & ALMEIDA, 2013).

É possível afirmar que falta de clareza sobre quem é o representado dos conselheiros da sociedade civil dificulta saber a quem ele deve prestar contas. Da mesma forma o modo no qual se dá a interação entre Estado e sociedade civil no CNAS, também prejudica o diálogo dos conselheiros com seus possíveis representados. Por precisarem enquadrar suas reivindicações no formato de diretrizes e normas para a gestão pública, acabam por discutir questões que não necessariamente estão na pauta de suas organizações.

A representação em conselhos gestores seria um repertório de interação entre Estado e sociedade que se caracteriza pela sua institucionalização e formalização de procedimentos definidos por regras claras (ABERS, SERAFIM & TATAGIBA, 2011). Por estar inserido no aparato estatal, necessita se adequar a sua lógica de funcionamento. Como visto no primeiro capítulo, de acordo com Poulantzas (2000), o Estado seria composto por uma ossatura material que estrutura as relações sociais que o envolvem. Essa ossatura material seria caracterizada pela formalização e especialização, que tem como princípio a divisão social do trabalho. O conceito de ossatura material do Estado dialoga com a visão weberiana de administração burocrática, que surge ao longo do processo de democratização e racionalização das sociedades ocidentais. Os assuntos públicos, que eram tratados apenas por algumas pessoas que podiam se dedicar a eles sem ganhar nada por isso, passam a ser administrados por profissionais treinados para isso. As regras que passam a nortear o trabalho são a objetividade, a racionalidade e a especialização. As tarefas burocráticas passam a ser monopólio de especialistas, sendo que as pessoas comuns pouco têm poder para interferir nas dinâmicas dos trabalhos.

Na medida em que se abre espaço para a sociedade civil interferir nesse trabalho, ela precisa se adequar, de alguma forma, a essas regras. A lógica da gestão se sobrepõe e as instituições participativas, para serem minimamente efetivas, devem ser capazes de responder às exigências burocráticas de formulação de políticas públicas. Ao longo desse processo, é possível verificar mecanismos de destilação das demandas dos atores da sociedade civil (NADASTY, 2003). Para fazerem parte dos processos de gestão de políticas públicas, essas demandas precisam ser traduzidas para os termos da administração pública. Uma reivindicação não pode ser somente uma reivindicação, precisa se transformar em uma “meta”, cuja implementação deve ser compartilhada por diversos “entes responsáveis”, por meio de “estratégias” e “avaliadas” constantemente. Os princípios do SUAS e sua operacionalização por meio de uma rede de atendimento é um pressuposto sobre como devem ser oferecidos os serviços socioassistenciais. Qualquer demanda feita no conselho necessita de alguma forma dialogar com esses princípios.

É comum ouvir relatos de conselheiros que afirmam que o trabalho no conselho é muito diferente das discussões nas suas organizações de origem. Eles possuem respaldo político para dialogar nessas instâncias, mas o que discutem nem sempre diz respeito às reivindicações do movimento social. O exercício da representação conselheirista é uma tarefa que exige tempo e recursos, deixando de ser eminentemente política, de apresentação e discussão de demandas e propostas e passando a ser também uma tarefa gerencial, na qual é exigido cada vez mais conhecimento sobre como tais demandas e propostas podem ser transformadas em arcabouço normativo. Essas exigências tomam muito tempo dos representantes e podem, inclusive, a distanciá-los daqueles que dizem representar.

"Quando você entra num conselho, você tem uma dinâmica que você tem que responder questões o tempo inteiro, que é diferente da dinâmica institucional. Então, você pode fazer uma devolutiva, você pode até pautar algumas questões. Eu nunca me senti sem respaldo político entendeu? E tinha respaldo político, mas não acompanha a dinâmica porque a dinâmica do conselho é muito intensa." - Conselheiro da Sociedade Civil

Os conselheiros passam a estar em uma fronteira entre a apresentação de demandas e a sua tradução em conteúdo gerencial. Por isso, as demandas precisam virar dados para a gestão e para a construção de normas (NADASTY, 2003). O princípio do controle social, que norteia a atuação dos conselhos se localiza nessa fronteira. Traduz a necessidade de participação das organizações de usuários, de trabalhadores e de entidades da assistência social na gestão de políticas públicas, indicando que esses

atores devem controlar o poder público de modo que as ações governamentais sejam responsáveis ao que os movimentos e organizações sociais demandam. Mas a conciliação entre apresentação de demandas e controle da gestão nem sempre é fácil, como afirma o conselheiro abaixo:

“(...) o princípio do controle social é um princípio básico dos conselhos, eles devem ter controle sobre as políticas, controle sobre a ação do gestor público, esse controle significa controle de orçamento, controle de gestão, controle de eficiência. Qual a capacidade que esse conselheiro tem para exercer isso? Conselheiro que a gente também quer que seja expressão de demanda de setores subalternos. Ora, como esse conselheiro que é verbalizador de demanda subalterna pode ser ele o ator de controle social?” - Conselheiro do Governo.

Como esperar que os representantes, que não necessariamente estão acostumados com o funcionamento burocrático, possam controlar ações que precisam responder às regras da administração pública? O que se vê é uma contradição entre o que é esperado que os “controladores” façam e o que de fato podem fazer. Para que as organizações e movimentos sociais possam controlar alguma ação estatal, é necessário que eles o façam de acordo com as regras burocráticas, visto que são elas que regem o cotidiano dos órgãos da administração pública. Por isso, precisam dominar essas regras.

Outro espaço de prestação de contas dos conselhos nacionais à sociedade civil mais ampla são as conferências nacionais. Isso porque estas são abertas a quem quiser delas participar. Ao menos no nível local, são bastante inclusivas, permitem a participação de pessoas que não são reconhecidas por um saber especializado ou que não estão organizadas em associações relevantes de um determinado território (CUNHA, 2012; VAZ, 2013). Evidentemente que as conferências de políticas públicas não são espaços livres de qualquer mecanismo de exclusão, principalmente quando se observa o afunilamento do nível local para o estadual e deste para o nacional. No entanto, por ser aberta a qualquer participante, ao menos nos níveis locais, é possível que pessoas que tradicionalmente não participam sejam consideradas no debate político. Portanto, para este capítulo, as conferências são espaços onde organizações e movimentos sociais que não necessariamente são representantes podem direcionar a ação dos conselheiros e controlar a sua atuação.

Quando perguntados como era a articulação do conselho com a conferência, os conselheiros apontaram diversas questões. Em algumas falas, a conferência era vista como um espaço de prestação de contas do conselho, sendo vista como o espaço destinado para essa finalidade. Em outras falas, a conferência é vista como uma

instância que traz contribuições para o trabalho dos conselhos, e por isso há a necessidade de incorporar as demandas feitas nas conferências. A fala abaixo apresenta essa dupla importância das conferências para a atuação dos representantes.

“(...) a gente tem feito isso (acompanhar as deliberações da conferência) com muito esforço, a gente tem dentro das nossas comissões temáticas, aqui nós temos comissão temática de políticas de norma de financiamento e de acompanhamento dos conselhos, a gente sempre busca pautar as deliberações das conferências dentro das comissões temáticas e nós sempre buscamos, por exemplo, agora nós estamos no oitavo, as deliberações da sétima, inclusive os problemas identificados na sétima, sempre servem para a gente como elementos norteadores, como referência, para que a gente possa caminhar olhando para a frente.”  
Conselheiro da Sociedade Civil

Ainda que exista uma visão de que a conferência deva nortear os trabalhos dos conselhos, a prática de vinculação dos resultados das conferências ao cotidiano dos conselhos parece não ser tão simples. Isso porque, nem sempre os conselheiros e gestores sabem como dar seguimento às deliberações aprovadas, ou porque os conselheiros possuem interesses outros que não passam pela consideração das propostas feitas no processo.

De acordo com o estudo realizado pelo IPEA (2013b), o CNAS já protagonizou algumas experiências de monitoramento de propostas de conferências nacionais de assistência social, sistematizando as deliberações e buscando tomar conhecimento do que foi feito a partir delas. Considero para este capítulo que o monitoramento das propostas realizadas nas conferências é uma forma de os conselheiros entrarem em contato com as demandas apresentadas nestes espaços ampliados de participação e serem sensíveis a elas ao longo de sua atuação como representantes.

Essas experiências de monitoramento, contudo, na maior parte do tempo consistiram em atividades pontuais. Entre essas atividades estavam a organização de seminários para pensar estratégias de avaliação e a realização de pesquisas comparando as deliberações das conferências e as resoluções do CNAS buscando identificar as convergências. Não houve um trabalho contínuo de sistematização das propostas e discussão sobre como elas poderiam ser encaminhadas pelo CNAS. Isso ocorreu de forma mais consistente quando na V edição, em 2005, os participantes da conferência decidiram um conjunto de metas, compromissos e ações que comporiam um Plano Decenal. O conselho, no intuito de acompanhar a elaboração desse instrumento de gestão, criou um grupo de trabalho que definiu uma metodologia para a consolidação da discussão sobre o Plano que seria apresentado na conferência seguinte para a validação

dos participantes e inclusão de novas metas e reafirmação dos compromissos e responsabilidades estabelecidos.

Nesse processo, o CNAS teve um papel ativo na tradução de demandas apresentadas nas conferências em um plano de políticas públicas e no acompanhamento da execução desse plano. Todavia, quando nas conferências as discussões eram centradas em questões que não necessariamente dialogavam com o plano, havia pouco esforço de destrinchar essas demandas em ações que pudessem servir como resposta aos participantes desses espaços. Isso não significa que os conselheiros desconsiderem o que foi apresentado nas conferências, em diálogo ampliado com organizações e movimentos sociais, muitas vezes os representantes fazem isso nas suas atividades cotidianas, nos grupos de trabalho e comissões, como ressaltado na fala do conselheiro. Contudo, a incorporação das demandas dos possíveis representados nos conselhos se dá quando eles também conseguem falar de forma a se enquadrar em uma lógica de gestão de políticas públicas. A demanda desvinculada de qualquer instrumento de gestão é só uma demanda solta, mais dificilmente incorporável a uma política pública. Representantes precisam saber falar essa linguagem para que possam incidir na política pública, mas muitas vezes acabam tendo mais dificuldade para retornar aos seus representados o que foi feito.

Na representação eleitoral, um dos argumentos apresentados para justificar a autonomia do representante é que este se especializa de tal forma que os seus representados não conseguem acompanhar e julgar os seus trabalhos (SCHUMPETER, 1984). Essa é uma visão que restringe a atuação dos representados à mera avaliação da atuação destes em períodos eleitorais. A representação exercida por atores da sociedade civil, contudo, é justificada com o argumento de que ela seria mais responsiva aos representados, e que estes, por estarem mais próximos aos seus representantes, teriam mais acesso a eles. Entretanto, como pode ser observado, os representantes em conselhos, muitas vezes, acabam também se especializando e aprendendo uma lógica de dialogar com o Estado que nem sempre é acessível a quem eles dizem representar. Os desafios dessa representação, portanto, são semelhantes ao da representação eleitoral. É necessário, portanto, pensar em meios efetivos de comunicação entre representantes e representados que permitam que o fluxo de informações sobre as demandas dos representados e os resultados alcançados para responder essas demandas se dê de forma que os representados possam avaliar a atuação dos representantes.

### **4.3 - Transformações na representação no CNAS: dinâmicas de inclusão e exclusão**

Na seção anterior foi visto como a institucionalização da interação entre Estado e sociedade civil nos conselhos impacta na ação dos representantes e na possibilidade destes serem responsivos aos seus representados. Nesta seção, o objeto de análise são as disputas políticas que permeiam esses espaços e que definem quem deve ser incluído e quais atores são percebidos como adversários à inclusão de grupos excluídos.

Tão importante quanto identificar a necessidade de adaptação da atuação dos representantes ao funcionamento da administração pública e os impactos que essa adaptação traz à responsividade destes aos seus representados, é perceber quais são os agentes envolvidos na construção das políticas públicas e as disputas sobre quem são os interlocutores legítimos para exercer o papel de representante. Isso porque os questionamentos sobre a forma como se deu a institucionalização existem, e as disputas estão em curso. Embora o conselho tenha sido institucionalizado de determinada forma, incluindo atores específicos, há tentativas de modificar essa estrutura criada, buscando priorizar outros atores no diálogo. O relato abaixo diz bastante sobre as disputas presentes no CNAS e as expectativas de mudança:

“Então, a gente tem um primeiro conselho que vem do Itamar e... e começa. Então, essa estrutura, ela já foi desenhada aí, entendeu? E ela permanece até hoje. Ela permanece. Na última conferência, a gente pressionou para que mudasse o desenho do conselho, o Moroni fez um texto brilhante sobre isso, para mudar... está até num caderno. A gente fez um grupo de trabalho, eu já não estava mais no conselho, para mudar o desenho do conselho, mas de uma certa forma, por exemplo, por que que, então tá, não dá para fazer por estado? Por que é que a eleição do conselho não é colada numa conferência, entendeu? Que você tem muito mais legitimidade, você está colado na pauta, na pauta política da conferência. Então, um dia antes, um dia depois da conferência, mas você cola e aquela... aquele grupo que está ali, que veio de um processo de conferências municipais e estaduais e chega numa conferência estadual, tem uma legitimidade do debate político da área. Não foi aprovado isso. Eles adiaram para a próxima e não vai ser nessa, de novo, entendeu? Porque não interessa mesmo para as grandes organizações que de uma certa forma dominam a assistência, eu acho que é um pouco difícil mudar esse desenho.” Conselheiro da Sociedade Civil

A fala acima indica que os processos de institucionalização desse espaço de representação da sociedade civil são permeados por relações de poder. A forma como essa institucionalização se deu define quem pode ser considerado representante no diálogo com o Estado. As eleições de representantes, como mencionado na fala, é um tema que está em disputa, visto que é ela que dá acesso a diferentes atores ao CNAS.

O método de escolha dos representantes da sociedade civil da forma como é feito atualmente não garante o envolvimento dos possíveis beneficiários pela política de assistência social que não estão organizados formalmente 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, como a atuação em âmbito nacional, podem participar. Assim, uma organização só passa a fazer parte do conselho quando é reconhecida por outros representantes como legítima vocalizadora de interesses de públicos a serem representados no órgão.

Evidentemente esse método traz à 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. Se utilizarmos a ideia de projetos políticos de Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) podemos identificar tanto entre os atores estatais, quanto nos atores da sociedade civil posições conflitantes sobre qual é o papel da participação nas políticas públicas. Para alguns a participação de movimentos sociais se daria no momento da formulação da política, em um exercício de partilha de poder decisório. Para outros, a participação seria uma forma de delegação de poder exercer serviços públicos. Nesses casos, a ideia de quem é um bom representante também é afetada.

No CNAS, essa disputa parece polarizar o debate, sendo que de um lado temos as organizações de defesa de direitos e os trabalhadores da assistência social que lutam pela participação de usuários na gestão das políticas públicas e do outro temos as entidades assistenciais, muitas ainda baseadas na filantropia. Os conceitos de representação nesses dois pólos se caracterizam pela ênfase na importância da fala dos usuários na formulação das políticas de um lado, e a assunção de que os representantes devem defender o papel das entidades na execução das políticas de outro. Nesse sentido, as disputas políticas existentes dentro dos conselhos também são disputas sobre o significado de ser representante.

Gestores dos governos petistas também se inserem nessa disputa, aliando-se às organizações que reivindicam uma política universalista com participação dos usuários. Na verdade, a política universalista protagonizada pelo Estado e não por entidades filantrópicas e a participação dos usuários parecem ser os principais eixos de disputa no CNAS. Como já discutido anteriormente, a questão da construção de uma política universalista coloca em jogo a autonomia das entidades beneficentes na prestação de serviços socioassistenciais. Ao vincular esse argumento ao da participação do usuário, o que está em disputa é a noção de quem é capaz de questionar como devem ser ofertados esses serviços: se o próprio usuário, ou os prestadores. A fala a seguir apresenta a percepção de um gestor governamental sobre a disputa existente dentro do CNAS.

“(…) esse projeto de assistência social é um projeto que ele tem sido puxado nos últimos anos pelo governo, não é pela sociedade civil, é um projeto que democratiza, democratiza as relações e transforma de fato assistência social com uma política pública, laica e tudo mais, mas que tem que ser puxada pelo governo, não é a sociedade civil. Claro que tem participação dela, mas uma parte considerada da sociedade civil, principalmente aquela que representa as entidades mais tradicionais, entidades filantrópicas, de benemerência, enfim, esse setor da sociedade civil ele não tem sido protagonista nesse setor de projeto de assistência, porque é um projeto que muda as relações do Estado, principalmente com essas entidades, porque aí o Estado passa a exigir dessas entidades maior transparência na sua gestão, passa a exigir participação da população também na sua gestão, e algumas entidades entendem isso como uma interferência de Estado. E a gente não entende como interferência, a gente entende como uma revolução estatal no sentido da garantia dos direitos.” - Conselheiro do Governo

Por estarem inseridas em contextos de disputas sobre qual é papel do Estado e da sociedade civil na gestão da política, as eleições, da forma como são realizadas, nem sempre são vistas pelos próprios conselheiros como o método mais adequado para incluir organizações diversas. Parecem, de acordo com as falas abaixo, favorecer algumas poucas organizações que conseguem se aliar a determinados grupos organizados no interior da sociedade civil, sendo visto, por isso, como representantes nacionais, conforme relatam as falas abaixo.

“A eleição no CNAS ainda é a dança das cadeiras, né? Um passa para o outro, e vai ficar assim enquanto a gente não mudar o processo eleitoral. A raiz está no processo eleitoral, o processo eleitoral tem que ser aberto, quando a gente vê o número de entidades, o número de entidades que tem a ver com assistência social no país, no último levantamento estavam trabalhando numa pesquisa que dez mil entidades tinham alguma ação de assistência social. Das dez mil entidades, as que sentam no CNAS são 0,0 qualquer coisa, as outras não sabem o que acontece, o processo não é publicizado, ninguém sabe o que acontece.” - Conselheiro do Governo

“(…) muitas entidades disputam mesmo e vão para a eleição já com as chapas formadas, com verdadeiros lobbies de interesses, principalmente as ligadas à igreja com interesses muito específicos, muito próprios e já levando pessoas para votar no dia, é um espaço de muita articulação política.” - Conselheiro da Sociedade Civil

Na medida em que determinado grupo, seja do Estado, seja da sociedade civil, torna-se maioria, exercendo maior poder nas dinâmicas do conselho, os métodos de escolha dos representantes são questionados. Os fóruns da sociedade civil, que a princípio seriam lugares onde as organizações poderiam pactuar com menos interferência dos agentes estatais, também são vistos como espaços ocupados por atores que defendem visões muito específicas sobre a política, por isso, nem sempre são considerados plurais e legítimos por todas as organizações que militam em determinada área. As disputas no interior da sociedade civil se evidenciam, conforme mostra a fala a seguir:

“Até esse período, 2004/2006, eu diria, a gente tinha hegemonia no fórum, no campo do fórum e de alguma forma o fórum pautava as organizações, né? O que acontece a partir de

dois mil e... tanto que hoje o fórum, ele é absolutamente esvaziado, né? A partir desse período, as entidades acordaram. Elas começaram a ocupar o fórum também e a disputar no fórum posições. Então, é muito engraçado que é assim, as entidades, aquelas mais... inclusive aquelas que foram depois denunciadas, né, nos esquemas todos da Operação Fariseu, estavam também no fórum, vieram para o fórum, né, e tentaram controlar o fórum e elas conseguiram, de uma certa forma, isso. Tanto que, por exemplo, a Abong se retirou do fórum...” – Conselheiro da Sociedade Civil.

É possível perceber as disputas presentes em torno de quem pode ser representante no CNAS quando percebemos que em um período muito específico da história do conselho, os encaminhamentos dados pelo próprio plenário sobre a questão da representação na instância diferenciam-se das ações periódicas de criação de comissões para a discussão do processo eleitoral de representantes e elaboração de edital com as regras que norteiam esse processo. Entre 2005 e 2006, é possível identificar um movimento que busca regulamentar entendimentos sobre quem são os usuários, quem são trabalhadores da assistência social e quais são as organizações que podem se eleger como representantes desses segmentos. Importante ressaltar que ao longo desse período a presidente do conselho era “representante do poder público”<sup>13</sup>, o que reforça a ideia de que o governo foi protagonista no esforço de reconfigurar as formas como os serviços socioassistenciais eram ofertados e quais eram os interlocutores legítimos para isso.

Nesse esforço para regulamentar o entendimento de quem são os usuários e trabalhadores da assistência social, foi definido que os critérios para considerar que uma organização é representativa dos trabalhadores do setor da assistência social são:

- I. ter em sua base de representação segmentos de trabalhadores que atuam na política pública de assistência social;
- II. defender direitos dos segmentos de trabalhadores na Política de Assistência Social;
- III. propor-se à defesa dos direitos sociais aos cidadãos e aos usuários da assistência social;
- IV. ter formato jurídico de sindicato, federação, confederação, central sindical ou conselho federal de profissão regulamentada, ou associação de trabalhadores legalmente constituída; e
- V. não ser representação patronal ou empresarial. (CNAS, 2006)

Foi definido também que:

Os Usuários são sujeitos de direitos e público da Política Nacional Assistência Social (PNAS) e que, portanto, os representantes de usuários ou de organizações de usuários são sujeitos coletivos expressos nas diversas formas de participação, nas quais esteja caracterizado o seu protagonismo direto enquanto usuário.

---

<sup>13</sup> No CNAS, a presidência do conselho é alternada. Se em uma gestão a presidência fica a cargo de um representante do poder público, na gestão seguinte um representante da sociedade civil fica responsável por essa tarefa.

§ 1º Serão considerados representantes de usuários, pessoas vinculadas aos programas, projetos, serviços e benefícios da PNAS, organizadas sob diversas formas, em grupos que têm como objetivo a luta por direitos. Reconhecem-se como legítimos: associações, movimentos sociais, fóruns, redes ou outras denominações, sob diferentes formas de constituição jurídica, política ou social.

§ 2º Serão consideradas organizações de usuários aquelas juridicamente constituídas, que tenham, estatutariamente, entre seus objetivos a defesa dos direitos de indivíduos e grupos vinculados à PNAS, sendo caracterizado seu protagonismo na organização mediante participação efetiva nos órgãos diretivos que os representam, por meio da sua própria participação ou de seu representante legal, quando for o caso. (CNAS, 2006)

Se a definição do que é usuário e trabalhadores parece algo banal, se consideradas as disputas sobre quem é o interlocutor legítimo para questionar a forma como deve ser a oferta de serviços socioassistenciais, ela se revela de grande importância. Ao longo da história do CNAS, são recorrentes relatos de entidades beneficentes que ocupavam vagas de representantes de usuários e de trabalhadores, como o que se encontra a seguir:

“(…) em uma gestão ele era representante de uma entidade e na gestão seguinte ele virou representante do usuário e foi uma coisa muito surpreendente, ele mesmo se declarava diretor de uma escola de ensino superior, de natureza religiosa e era incompreensível como que ele pudesse seguir representando os usuários. Houve um questionamento da parte do conselho levados pelos conselheiros governamentais ao ministério público, perguntando sobre a legitimidade daquela representação dos usuários, mas o ministério público não pode, enfim, não reagiu a tempo, ele concluiu o mandato dele como representante dos usuários.” - Conselheiro do Poder Público.

“Eu escutei no CNAS um senhor me dizendo, empresário, me dizendo, e eu perguntei o senhor representa trabalhador? Ele falou é, eu trabalho.” - Conselheiro do Poder Público.

Se as entidades beneficentes passam a ser questionadas quanto ao seu protagonismo na oferta de serviços socioassistenciais, elas também deixam de ser consideradas interlocutoras privilegiadas para tratar com o governo como esse serviços devem ser ofertados. Trabalhadores e usuários passam a ser valorizados no processo de construção de uma política pública que responsabiliza o Estado na garantia dos direitos dos mais vulneráveis. Os usuários, em especial, são vistos como sujeitos fundamentais para a operacionalização do controle social, visto que eles são os principais beneficiários da política. Como mostra a fala do conselheiro, essa reivindicação reside nas utopias daqueles que militam pelo projeto de uma assistência social universalista com controle social.

“Eu penso que é fundamental não só no CNAS, mas nos conselhos de política e de direito, a participação do sujeito da coisa, então o CNAS vai, eu acredito, torço e trabalho para que um dia ele tenha uma mãe que receba Bolsa Família sentada lá, um pai de um adolescente em liberdade assistida, uma pessoa da comunidade quilombola, um morador de rua, um catador de material reciclável, uma prostituta, alguém do movimento LGBTTT, alguém do

movimento da consciência negra, eu acredito nisso, eu acredito nessa participação popular.”  
- Conselheiro da Sociedade Civil.

O que se pode perceber ao longo das entrevistas e de documentos é uma disputa pelo poder de ser interlocutor daquele que se responsabiliza, e é responsabilizado formalmente pela oferta de serviços socioassistenciais. Atores governamentais têm tido um protagonismo importante nesse processo, em parceria com organizações e movimentos sociais que compartilham o mesmo projeto de política de assistência social. Contraditoriamente, embora se busque legitimar um discurso e uma prática que responsabiliza o Estado pela oferta de serviços socioassistenciais às pessoas em situação de vulnerabilidade, esse processo se faz acionando um discurso de participação do usuário. O usuário deixa de ser somente beneficiário de política e passa a ser considerado um ator importante para o controle social.

Se por um lado parece contraditório o manejo da categoria usuário para justificar a necessidade de controle social de uma política que se pretende ser controlada pelo Estado, por outro explicita que os adversários desse projeto de política não são os usuários, e sim as entidades beneficentes. São elas que questionam a responsabilidade do Estado pela oferta de serviços socioassistenciais, buscando manter sua autonomia e possibilidade de financiamento estatal para a execução de ações assistenciais.

#### **4.4 – O que o estudo de caso do CNAS pode nos dizer sobre o modelo de representação Plural-Disperso**

Esse capítulo apresentou o CNAS que um caso ilustrativo do modelo Plural-Disperso. Algumas questões analisadas trazem contribuições importantes para a compreensão desse modelo. As características do modelo Plural-Disperso são a pluralidade da representação e a dispersão do poder no interior do conselho, o que permite, formalmente, que os conselheiros insiram temas e influenciem as decisões. Essas características estruturam a ação dos conselheiros, pois abrem oportunidades não existentes em outros modelos de representação.

A possibilidade de participação empoderada também significa que os conselheiros são capazes de dialogar com o governo sobre assuntos importantes para a política pública. Sendo esses assuntos importantes, é necessário que sejam tratados de acordo com a especialização exigida pela administração pública. As demandas dos

movimentos e organizações sociais passam a ser dados para a construção das políticas públicas. Isso significa que qualquer demanda só passa a ser considerada se dialogar com a política. Nesse sentido, a possibilidade de intervir no debate no interior do conselho requer a habilidade do diálogo nos termos da administração pública. Há uma necessidade de especialização dos representantes que pode distanciá-lo de seus possíveis representados. O fato de os conselheiros precisarem se adaptar à lógica da gestão pública para poder incidir nas políticas públicas de forma mais efetiva, empoderando-se, pode distanciá-los de seus possíveis representados. Nesse caso, dialogar com o governo pode significar atuar em um ritmo e lógica de trabalho distinta da de seus movimentos e organizações sociais de origem.

Um dos desafios da representação política em conselhos com modelos Plurais-Dispersos seria incentivar que os representantes intervenham no debate sem a necessidade de se especializar tanto. Dessa forma poderiam ser melhores canais de apresentação de demandas, priorizando a interlocução com os seus possíveis representados.

Outra questão discutida é que não é o fato de a pluralidade ser um valor expresso no decreto criador e regimento interno do conselho que ela se concretiza de imediato. A concretização da pluralidade no conselho requer que alguns atores se disponham a priorizar a inclusão de grupos antes excluídos, ao mesmo tempo em que tenta limitar o poder de grupos anteriormente priorizados. Essa dinâmica de priorização de determinados atores e limitação da atuação de outros não se dá sem disputas. Por mais que esteja expresso em regras que as entidades de assistência social devem compartilhar o poder com organizações de trabalhadores e de usuários, essa partilha não se dá de forma fácil. Ela é disputada, tanto pelas próprias organizações, quanto por setores do governo defensores de um projeto político democrático-participativo.

Ao buscar depoimentos dos conselheiros, é possível perceber que os critérios de avaliação podem até mesmo estar em tensão, visto que ao ser incluído de forma empoderada, o conselheiro passa a lidar com rotinas da administração pública que nem sempre dizem respeito às pautas que ele busca inserir e que respondem seus possíveis representados. É na compreensão das dinâmicas conselhistas, que podem ser ora burocratizadas, ora permeadas por conflitos que geram mudanças de prioridades, que se busca responder quais são os desafios encontrados no exercício da representação em conselhos nacionais.

Esses achados complementam a pesquisa quantitativa na medida em que permitem perceber questões que os dados regimentais não transparecem. Os dados regimentais são úteis para a construção de indicadores e percepção de características mais gerais que variam em uma multiplicidade de espaços participativos. Contudo, enquanto os dados regimentais apresentam realidades estáticas e com fronteiras mais delimitadas, a pesquisa qualitativa mostra contextos dinâmicos cheios de nuances, em que mesmo os critérios de avaliação utilizados podem entrar em contradição.

Analisar um caso situado em um modelo de representação normativamente desejável foi importante para a pesquisa porque impediu que a investigação se restringisse à constatação de dificuldades relacionadas à falta de algumas características mínimas, visto que boa parte dos critérios de avaliação do conselho já havia sido preenchida. Permitiu observar questões outras que não são a simples comparação entre o ideal e o real, favorecendo uma compreensão mais complexa sobre o exercício da representação não autorizada pelos representados.

## CONCLUSÕES

A representação política exercida por atores da sociedade civil é um dos temas que mais têm despertado a atenção de acadêmicos que pensam tanto a representação política, como a sociedade civil. O questionamento sobre a necessidade de autorização da representação fez com que autores buscassem compreender a legitimidade da atuação dessas pessoas, movimentos e organizações sociais de outras formas. Características como a defesa apaixonada de uma causa, a possibilidade de recriação constante do objeto de representação e a contingência desta prática são ressaltados por autores que se debruçam sobre este tema.

Esses elementos trazidos pelas teorias que discutem as novas formas de representação política contribuem para a compreensão da representação não autorizada pelos seus representados, mas nem sempre são capazes de servir como critérios para a avaliação da legitimidade democrática dessas experiências. Nesse sentido, considereei como critérios interessantes para isso os apontados por Laura Montanaro, que são: a responsividade do representante ao representado e a inclusão, durante o exercício da representação, de grupos cujos sujeitos possuem dificuldades para exercer sua autonomia. Esses critérios foram utilizados nos momentos de discussão da literatura sobre as experiências conselhistas e no estudo de caso sobre o Conselho Nacional de Assistência Social e na construção de dimensões de classificação dos conselhos nacionais analisados.

Tendo como referencial os critérios de qualidade da representação, foi feita uma tipologia dos modelos de representação em conselhos gestores que se baseia em duas dimensões: a pluralidade da representação e a distribuição interna do poder no espaço. Foi possível classificar os conselhos nacionais em quatro modelos: o modelo Plural-Disperso, o Plural-Concentrado, o Homogêneo-Disperso e o Homogêneo-Concentrado. O modelo Plural-Disperso é aquele no qual a representação potencialmente ocorreria com maior qualidade. A construção dessa tipologia tinha como objetivo responder a seguinte pergunta: como explicar a diversidade de modelos de representação existentes?

A principal conclusão que pode ser tirada da análise dos dados é que a qualidade da representação está associada à abertura à participação. Isso pode ser aferido por meio das análises dos modelos de representação e métodos de seleção dos representantes, do poder vinculante dos conselhos e de sua promoção da participação. Esses indicadores apresentam três níveis de abertura à participação: a abertura a participação de diferentes

atores no interior do conselho, a abertura à influência do conselho nas políticas públicas e a abertura à participação de atores para além do conselho e dos representantes presentes nele.

A análise dos dados mostrou que os conselhos de melhor qualidade de representação são também aqueles que possuem métodos de escolha de seus integrantes não governamentais mais abertos. Os conselhos mais fechados são justamente aqueles nos quais os integrantes precisam ser indicados por autoridades governamentais, necessitando, portanto, do aval governamental para exercer seu papel de representante.

Os conselhos com muito poder vinculante são, em sua maioria, plurais. Os modelos homogêneos possuem proporção mais expressiva nos conselhos com pouco poder vinculante. Isso pode indicar que quanto maior o poder vinculante do conselho, mais a sociedade e o governo se preocupam com a qualidade da representação exercida em seu interior. Essa pode ser, inclusive, uma forma de justificar a legitimidade de suas decisões. Uma percepção sobre a falta de legitimidade das decisões dos conselhos com pior qualidade da representação pode ser um fator que explica porque a maior parte deles tem baixo poder vinculante formal. Ou ainda, a falta de abertura à partilha de poder indicada por conselhos com baixo poder vinculante pode ser um dos motivos da baixa qualidade da representação desses espaços. Como esses espaços não são formalmente parte do fluxo de gestão de políticas públicas, poucos atores se esforçam por qualificar a sua representação. Essas hipóteses, contudo, precisam ser testadas com análises mais acuradas, valendo-se, inclusive, de novos dados.

Também é possível identificar uma associação entre o modelo de representação e a promoção da participação. A maioria dos conselhos que possuem objetivos relacionados à promoção da participação ou que se vincula a outros espaços participativos é plural. O modelo Plural-Disperso é o que, proporcionalmente, mais promove a participação. Isso pode indicar que os conselhos que mais promovem a participação são também mais cobrados no que se refere à qualidade da representação exercida nesses espaços.

Isso não significa que a qualidade da representação um efeito direto da abertura à participação, seja no sentido de permitir a inclusão de diferentes atores, de produzir decisões mais vinculantes, ou de dar abertura a diferentes atores participarem das discussões. É possível que a própria qualidade da representação e a abertura à participação sejam efeitos de outras variáveis, como os projetos políticos de setores da

sociedade e do Estado que conseguem pautar determinadas questões ou da mobilização social voltada para uma política específica.

Essas duas variáveis são muito mais difíceis de serem mensuradas, principalmente quando se considera o número de conselhos estudados. Muitos desses conselhos, por serem pouco conhecidos, não têm o seu histórico documentado adequadamente e nem sequer pesquisas que indiquem que atores e projetos políticos motivaram a sua criação. Por isso, essas variáveis não foram analisadas em si, mas foram consideradas a partir dos períodos de criação dos conselhos, que indicam quais projetos políticos eram mais expressivos em determinadas épocas.

Os projetos políticos, assim como algumas das características da mobilização social voltada para determinada área foram analisados por meio da agregação dos conselhos em áreas de política, com algumas características comuns. Essa agregação se deu com o intuito de diminuir o universo de políticas analisadas, facilitando o olhar para as diferenças e semelhanças entre os conselhos e os modelos de representação presentes neles. Algumas das áreas de políticas partilham características relacionadas à forma como a sociedade se mobilizou e se mobiliza para pautar a partilha de poder. Outras, embora tenham afinidades temáticas, diferem bastante com relação ao projeto político predominante em cada política específica ou ao associativismo voltado a ela. Nesses casos, as diferenças com relação às características do associativismo voltado para cada política ou ao projeto político dos atores envolvidos indicam também diferenças na qualidade da representação. No interior dessas áreas de política mais heterogêneas há diferenças na qualidade da representação que podem ser explicadas pelo projeto político dos atores responsáveis pela política ou pela maior ou menor mobilização social voltadas para cada política pública em específico.

A análise dos conselhos nacionais mostrou que o período de 2003 a 2006, o primeiro governo do presidente Lula, foi o período no qual mais conselhos com modelos de representação plurais foram criados. O período logo posterior à aprovação da constituição de 1988 também contou com a criação de número expressivo de conselhos plurais. Esses dois períodos são justamente aqueles nos quais setores da sociedade civil e do Estado que defendiam projetos democrático-participativos tiveram sua atuação mais expressiva. Isso pode indicar que os projetos políticos em voga em cada período influenciam que tipos de instituições participativas são criadas e quais as características da representação política exercida nesses espaços. Não houve picos de criação de conselhos com os modelos homogêneos, o que dificulta saber se qual a real

influência do período histórico na forma como os conselhos funcionam. Aparentemente, só os conselhos com melhor qualidade da representação estão associados a períodos de maior atividade dos movimentos sociais e setores do Estado comprometidos com o projeto democrático-participativo, mas o contrário não se verifica. Em períodos de maior retração desse projeto, não há maior crescimento de criação de conselhos com pior qualidade da representação. Nesse sentido, são necessárias mais pesquisas para verificar qual é o impacto dos contextos históricos nos modos de funcionamento do conselho.

As áreas de políticas públicas às quais os conselhos se vinculam também podem ser consideradas variáveis que podem influenciar a forma como estes funcionam. Isso porque as áreas de políticas públicas diferem nas características relacionadas ao associativismo voltado para a incidência em suas políticas e aos projetos políticos dos atores responsáveis por suas políticas. Áreas de políticas em que há muitos movimentos sociais que buscam influenciar os resultados das ações governamentais tendem a promover conselhos com melhor qualidade da representação. Por outro lado, áreas mais insuladas, seja porque há poucos movimentos sociais que buscam influenciar suas políticas, seja porque atores do Estado responsáveis por essas políticas públicas são mais fechados à participação possuem conselhos cuja a representação é de pior qualidade. As áreas de promoção social e de direitos humanos possuem proporções relevantes de conselhos inseridos nos modelos Plural-Concentrado e Plural-Disperso. Essas áreas, em conjunto com políticas específicas da área de proteção social e de infraestrutura e meio ambiente (saúde, assistência social, segurança alimentar, meio ambiente e cidades), são justamente aquelas em que os movimentos sociais foram mais bem sucedidos na inserção da pauta da necessidade de partilha de poder decisório na gestão de políticas públicas. As áreas de direito e justiça e desenvolvimento econômico são as que possuem maior proporção de conselhos inseridos em modelos homogêneos. Nesse caso, por outro lado, é possível supor que a pior qualidade da representação se dê também pela dificuldade dos setores do Estado responsáveis por essas áreas de partilhar poder. Se os atores estatais não estão dispostos a partilhar poder de forma aberta, é possível que a representação seja exercida somente por um grupo limitado de atores com baixa capacidade de influência nos debates no interior do conselho. Neste sentido, há alguma associação entre os modelos de representação as áreas de política.

Uma análise estatística mais robusta, que possa concluir associações mais significativas e refletir relações de causalidade mais claras, fica pendente para um

próximo estudo. As hipóteses que aqui foram testadas de forma preliminar podem ser aprofundadas de modo a compreender melhor o que causa a representação de boa qualidade e quais são os seus efeitos.

De qualquer maneira, essa dissertação avança no mapeamento dos conselhos nacionais e na sistematização de suas características. A tipologia criada e os índices construídos para operacionalizá-la também contribuíram bastante para a análise das variações de modelos de representação, e podem ser utilizados, inclusive, em outros contextos, como para a pesquisa sobre conselhos gestores municipais e estaduais.

Com o intuito de complementar a análise e aprofundar em um modelo de representação específico, o Plural-Disperso, investiguei o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Ao analisar esse conselho, busquei responder a seguinte pergunta: O que influencia a relação entre conselheiros e seus possíveis e representados neste espaço?

Foi possível perceber que não há clareza entre os representantes sobre quem eles dizem representar. Quando buscam justificar a sua atuação, afirmam representar um grupo ampliado de representados, que pode ser um setor, ou o Brasil inteiro. Contudo, quando perguntados sobre a quem prestam contas, em geral afirmam dialogar com as suas entidades. Essa ambiguidade é importante para se refletir como o representante pode ser responsivo aos representados, independentemente de quem o representante considere ser seu representado.

Uma questão que fica pendente é investigar como os possíveis representados dos representantes da sociedade civil nesses espaços acessam esses atores e avaliam a sua atuação. Ao analisar a literatura sobre os conselhos gestores, é possível identificar que a representação exercida nesses espaços prescinde de pesquisas e avaliações sobre se ela é, de fato, capaz de ser responsiva àqueles que se busca representar. Nos estudos sobre eleições, há diversas formas de verificar quais são os mecanismos pelos quais os representantes interagem com os seus representados, quais deles são recompensados pelos eleitores, quais deles são desejáveis normativamente e qual é a avaliação dos representados (eleitores) sobre a atuação dos representantes. Essas perguntas ainda são muito incipientes na literatura sobre representação não autorizada pelos representados. Não há estudos que buscam compreender a avaliação dos atores da sociedade civil sobre a atuação daqueles que dizem representá-los e são poucos os estudos que buscam compreender quais são as formas de acesso de cidadãos, organizações e movimentos sociais a esses representantes. O que há são avaliações que partem dos próprios

representantes sobre a sua atuação, o que é ainda insuficiente, visto que leva em consideração somente um dos lados da interação, justamente aquele que exerce maior poder.

O princípio do controle social, embora seja aquele que melhor reflete as demandas de democratização de uma política, em sua operacionalização acaba por formalizar a interação entre Estado e movimentos e organizações sociais. Qualquer intervenção social nas dinâmicas estatais deve ser feita na linguagem da gestão pública. Mesmo os processos mais mobilizadores como as conferências nacionais são pautados pela necessidade de classificar os termos do debate político em necessidades gerenciais. A participação em instâncias de diálogo com o governo permitiria maior capacidade de incidência direta naquelas políticas que os movimentos e organizações sociais reivindicam, com o custo de sujeitar esses mesmos atores à lógica da gestão pública. Ao sujeitar-se a essa lógica, o representante nessas instâncias pode perder capacidade de dialogar com seus possíveis representados, visto que as atividades dos conselhos não necessariamente se conectam às pautas dos movimentos sociais. Ao buscar depoimentos dos conselheiros, é possível perceber que os critérios de avaliação podem até mesmo estar em tensão, visto que ao ser incluído de forma empoderada, o conselheiro passa a lidar com rotinas da administração pública que nem sempre dizem respeito às pautas que ele busca inserir e que respondem a seus possíveis representados.

Nesse sentido, são necessárias mais pesquisas que busquem aprofundar a questão da subordinação da participação política às necessidades gerenciais. Estudos sobre a burocracia e sobre as dinâmicas de intermediação entre diferentes espaços podem contribuir para o melhor entendimento da representação política exercida nos conselhos gestores.

Se por um lado a institucionalização da interação entre Estado e sociedade apresenta uma aparente estabilidade, visto que são discutidas somente as questões que passam pelo crivo das regras formais, por outro ela não é isenta de disputas políticas. São nesses canais institucionalizados de participação que se tornam mais evidentes a disputa pelo poder de interlocução com aquele que reivindica para si a responsabilidade pelo provimento de serviços públicos. Os usuários passam a ser interlocutores privilegiados nesse processo. Se ao longo da trajetória da política de assistência social eles eram vistos apenas como beneficiários, hoje tanto atores estatais quanto da sociedade civil reivindicam a fala dos usuários, considerando que esta seria portadora de

um caráter inerentemente democrático. Nesse sentido, a concretização da pluralidade inscrita nos atos normativos requer que atores estejam dispostos a limitar a atuação de determinados atores (as entidades beneficentes) de modo a priorizar o diálogo com outros (os usuários).

Dessa forma, para além da definição de critérios de avaliação da representação em experiências conselhistas, compreender quais são as características que tornam tais espaços democráticos envolve analisar as disputas que perpassam a trajetória desses espaços e verificar se aqueles que sustentam a sua existência e funcionamento têm como intenção a promoção da participação. Isso porque, embora os conselhos gestores tenham sido considerados espaços de aprofundamento democrático, não é possível afirmar que a simples existência de colegiados que incluem atores não governamentais no debate sobre determinada política pública é suficiente para concluir que há participação democrática. O caso do CNAS é ilustrativo de uma política pública que, embora dialogasse com atores da sociedade civil, nem sempre o fazia de forma a promover a participação. Foi somente com a promulgação da constituição de 1988 e a aprovação da Lei Orgânica de Assistência Social que os princípios de promoção da participação tornaram-se presentes com mais força nessa política.

Os critérios apontados por Laura Montanaro (2010), portanto, não são tão simples de serem utilizados como instrumentos de avaliação da representação nesses espaços. Cobrar responsividade dos representantes significa repensar a forma como estes atores necessitam dialogar com o Estado, pensando em novas formas de inserir as demandas dos grupos sociais nas políticas públicas. Seria necessário pensar formas em que os representantes possam, ao mesmo tempo, incidir nas políticas públicas que interessam aos seus possíveis representados, e apresentar os resultados de sua atuação de modo que esses representados possam avaliá-la. Pensar em inclusão empoderada de diferentes grupos sociais, priorizando aqueles que possuem maior dificuldade para exercer a sua autonomia requer uma compreensão de que a inclusão de determinados atores pode envolver a exclusão de outros, ou ao menos o enfraquecimento de sua atuação. Esse processo não se dá sem disputas, sendo necessário, por isso, esforços para que as relações de poder existentes em determinado contexto possam ser modificadas tornando-as mais inclusivas e democráticas.

## ANEXO 1 – METODOLOGIA UTILIZADA PARA A CONSTRUÇÃO DOS INDICADORES

### 1 – Construção dos índices de pluralidade e distribuição interna do poder

Para a construção do eixo da “pluralidade” da representação foram utilizadas as seguintes variáveis: a proporção entre governo e sociedade civil, a diversidade de tipos de organizações presente em cada espaço participativo e a concentração da representação. Para a classificação dos conselhos, foi feito um índice de pluralidade que atribui maior ou menor valor às características relacionadas à pluralidade dos conselhos. O quadro abaixo apresenta os valores e as justificativas utilizadas para a pontuação de cada conselho nacional.

**Quadro 1 - Eixo da pluralidade**

Variável	Categorias	Valores	Justificativa
Proporção governo e sociedade	Mais sociedade	1	Quanto mais predomina o governo, menor a abertura para a participação da sociedade.
	Paridade	1	
	Mais governo	0	
Variedade de organizações da sociedade civil	Tipos diferentes de organizações presentes	Para cada tipo diferente de organização da sociedade civil presente, um ponto é adicionado. Máximo 4 pontos.	Quanto mais plural um conselho, maior a capacidade de incluir diferentes atores no debate político.
	Sem informação <sup>14</sup>	0	
Proporções dos tipos organizações da sociedade civil	Nenhum tipo de organização ocupa mais 40% das vagas (nos gráficos, esse tipo de proporção será denominado “Dispersa”)	3	Quanto menor a presença de determinado tipo de organização, maior a capacidade de outros integrantes participarem da discussão.
	Um tipo de organização ocupa até 70% vagas (nos gráficos, esse tipo de proporção será denominado “Polarizada”)	2	

<sup>14</sup> Não foi possível encontrar essa informação nos atos normativos do Conselho Nacional de Educação e do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária.

Um tipo de organização ocupa mais de 70% das vagas (nos gráficos, esse tipo de proporção será denominado “Predominante”)	1	
Um tipo de organização ocupa todas as vagas (nos gráficos, esse tipo de proporção será denominado “Uniforme”)	0	
Sem informação <sup>15</sup>	0	

As variáveis consideradas para a construção do eixo “distribuição interna do poder” são: método de escolha do presidente, presença de órgão intermediário entre presidência e plenário, forma de definição da pauta, a existência de grupos de trabalho e comissões e a existência de prerrogativas exclusivas do presidente, como voto de qualidade e tomada de decisões ad referendum. Da mesma forma, foi definido um índice de distribuição interna do poder, com os seguintes indicadores:

**Quadro 2 - Eixo da distribuição interna do poder**

Variáveis	Categorias	Valores	Justificativa
Escolha da presidência do conselho	Escolhido entre os pares	2	Há maior distribuição de poder quanto maior a participação dos conselheiros na escolha do presidente. Quando não há informação sobre quem pode ser o presidente, há menos clareza sobre qual é a possibilidade de participação dos conselheiros.
	Presidente é o ministro ou titular de um cargo específico	1	
	Ministro indica	0	
	Sem informação <sup>16</sup>	0	
Existência de órgão intermediário entre presidência e plenário	Sim	1	Há maior distribuição de poder quando existem instâncias intermediárias entre presidência e plenária, onde os conselheiros podem exercer poder.
	Não	0	

<sup>15</sup> Não foi possível encontrar essa informação nos atos normativos do Conselho Nacional de Educação e do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária.

<sup>16</sup> Não foi possível encontrar essa informação nos atos normativos da Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, da Comissão Nacional de Educação Escolar Indígena, do Conselho Nacional de Segurança Pública e do Conselho Nacional dos Direitos do Idoso.

Formulação da pauta	Órgão de assessoramento ou membros do conselho	3	Há maior distribuição de poder quanto menos o poder estiver nas mãos do presidente do conselho. Quando não há indicações do processo de formulação da pauta, os conselheiros podem ter menor poder para influenciá-la.
	Secretaria executiva	2	
	Presidente	1	
	Sem informação <sup>17</sup>	0	
Existência de comissões ou grupos de trabalho	Sim	2	Há maior distribuição de poder quando os conselheiros são capazes de emitir pareceres sobre questões específicas e esses pareceres são considerados pelos outros conselheiros. A presença de comissões e GTs aumenta o poder dos conselheiros na medida em que permite que eles se especializem em questões específicas e possa emitir pareceres sobre elas.
	Não	1	
	Sem informação <sup>18</sup>	0	
Voto de qualidade do presidente	Não	2	Há maior distribuição de poder quanto menos o poder estiver nas mãos do presidente do conselho. Quando o presidente tem voto de qualidade no caso de empate, ele concentra muito poder.
	Sem informação <sup>19</sup>	1	
	Sim	0	
Tomada de	Não	2	Há maior distribuição de

<sup>17</sup> Não foi possível encontrar essa informação nos atos normativos do Conselho de Relações do Trabalho, da Comissão Nacional de Educação Escolar Indígena, da Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo, da Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil, do Conselho Consultivo e de Acompanhamento do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, do Conselho Curador do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, do Conselho de Acompanhamento do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, do Conselho de Desenvolvimento do Agronegócio do Cacau, do Conselho Deliberativo da Política do Café, do Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, do Conselho Nacional de Arquivos, do Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia, do Conselho Nacional de Combate à Discriminação, do Conselho Nacional de Defesa Civil, do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial, do Conselho Nacional de Imigração, do Conselho Nacional de Previdência Social, do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, do Conselho Nacional do Esporte, do Conselho Nacional do Trabalho, do Conselho Nacional dos Direitos do Idoso e do Conselho Superior de Cinema.

<sup>18</sup> Não foi possível encontrar essa informação nos atos normativos da Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil, do Conselho de Desenvolvimento do Agronegócio do Cacau, do Conselho de Gestão da Previdência Complementar e do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente.

<sup>19</sup> Não foi possível encontrar essa informação nos atos normativos do Conselho de Relações do Trabalho, da Comissão Nacional de Educação Escolar Indígena, da Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo, do Conselho Consultivo e de Acompanhamento do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, do Conselho de Acompanhamento do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana e do Conselho Nacional de Defesa Civil.

decisão ad referendum	Sem informação <sup>20</sup>	1	poder quanto menos o poder estiver nas mãos do presidente do conselho. Quando o presidente pode tomar decisões e somente depois da decisão tomada, consultar o plenário, ele concentra muito poder.
	Sim	0	

Nos dois eixos, os indicadores foram ponderados para que estivessem, cada um, o mesmo peso. Nesse sentido, quando há mais alternativas de pontuação em um mesmo indicador, não existe a possibilidade de este ter um peso maior que os outros no cálculo dos índices. A pontuação total dos índices foi traduzida em uma escala de um a dez. Para classificar um conselho como muito ou pouco plural, considerei que os conselhos que obtiveram pontuação abaixo de cinco são pouco plurais e os que obtiveram pontuação acima de cinco são muito plurais. O mesmo procedimento foi feito para o eixo da distribuição interna do poder. Evidentemente que há diferenças entre os conselhos classificados como possuindo o mesmo modelo de representação política, o que foi exposto por meio de gráficos. Contudo, essas diferenças não foram consideradas para os testes de hipóteses.

## **2 – A definição das áreas de políticas públicas e dos períodos de tempo**

Os modelos de representação identificados pela tipologia são considerados variáveis dependentes, ou seja, precisam ser explicados. Para a dissertação, não foi feito um esforço muito substantivo para identificar as causas da existência de cada um dos tipos. Contudo, foi investigado se cada um dos modelos especificados está associado a um período no tempo ou a uma área temática de política pública. Nesse sentido, tempo de criação e áreas de política serão consideradas variáveis independentes que podem contribuir para a compreensão dos processos de disseminação dos conselhos nacionais e seus modelos de representação pelos diferentes órgãos da administração pública.

---

<sup>20</sup> Não foi possível encontrar essa informação nos atos normativos do Conselho de Relações do Trabalho, Comissão Nacional de Educação Escolar Indígena, da Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo, do Conselho Consultivo e de Acompanhamento do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, do Conselho de Acompanhamento do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, do Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, do Conselho Nacional de Defesa Civil e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial.

Em relação ao tempo de existência dos conselhos, utilizei os seguintes períodos: a) até 1988; b) de 1989 a 1994; c) de 1995 a 1998; d) 1999 a 2002; e) de 2003 a 2006 e; f) 2007 a 2010. Os períodos foram escolhidos a partir de períodos políticos: a) antes da constituição de 1988; b) governo Collor/Itamar; c) primeiro governo FHC; d) segundo governo Lula; e) primeiro governo Lula; f) segundo governo Lula. Os cortes nos referidos períodos indicam a antiguidade do conselho e foram divididos de acordo com as diferentes gestões do Governo Federal. A ideia, contudo, não é avaliar as gestões governamentais, mas simplesmente, na falta de uma pesquisa histórica mais aprofundada, utilizar um critério não tão arbitrário para a diferenciação dos períodos.

Para a divisão das áreas temáticas de políticas foi utilizado o artigo Balanço da Política Social Brasileira, publicado pelo IPEA (2010), o trabalho de Teixeira, Souza e Lima (2012) e o trabalho de Souza e Pires (2012), sendo feitas algumas modificações no que se refere às três propostas para adequar os conceitos ao universo de conselhos abarcados pela pesquisa, mantendo certo grau de coerência interna dentro das áreas de políticas. As áreas temáticas são:

- 1- **Proteção Social:** São conselhos ligados a políticas que têm como objetivo proteger o cidadão das situações de vulnerabilidade e risco social. As políticas de saúde, assistência social e previdência social se inserem nessa área temática. (IPEA, 2010)
- 2- **Promoção social:** São conselhos ligados a políticas que têm como objetivo garantir a igualdade de oportunidades para o usufruto de diferentes recursos e promover a justiça e equidade. As políticas de educação, cultura, geração de trabalho e renda, desenvolvimento rural, entre outras, se inserem nessa temática. (IPEA, 2010)
- 3- **Direitos humanos:** São conselhos que estão relacionados a políticas transversais que buscam reconhecer os direitos de determinados grupos sociais. As políticas de igualdade de gênero, igualdade racial, juventude são exemplares desse tipo de política. (IPEA, 2010)
- 4- **Econômica:** São conselhos relacionados a políticas voltadas para a promoção do desenvolvimento econômico. As políticas industriais, agrícola e financeira se inserem nessa temática.
- 5- **Infraestrutura e meio ambiente:** São conselhos ligados a políticas voltadas para o desenvolvimento de condições materiais nas diversas áreas e para a

preservação do meio ambiente. São exemplos dessa área as políticas ambientais, energética e de planejamento urbano (SOUZA & PIRES, 2012).

- 6- **Direito e Justiça:** São conselhos voltados para temas relacionados às prerrogativas repressoras do Estado, tais como segurança pública, política penitenciária, combate a corrupção e defesa dos direitos difusos.
- 7- **Outros:** Categoria residual.

### 3 – A construção do índice de poder vinculante dos Conselhos Nacionais

O índice de poder vinculante do conselho foi construído da mesma forma que os dois eixos da tipologia de modelos de representação política. As variáveis utilizadas para a construção desse indicador foram: caráter decisório, vinculação do conselho a um instrumento de políticas públicas e possibilidade de incidência na distribuição de recursos para a política. Os valores de cada indicador foram ponderados para que tivessem o mesmo peso no momento de calcular o índice. O gráfico abaixo sintetiza as variáveis utilizadas, suas pontuações e justificativas:

**Quadro 3 - Índice de poder vinculante do Conselho Nacional**

Variáveis	Categorias	Valores	Justificativa
Caráter decisório	Deliberativo/normativo	2	Quanto mais vinculante são as decisões do conselho, maior a capacidade de este influenciar na construção de uma política pública.
	Consultivo/orientador	1	
	Sem informação <sup>21</sup>	0	
Vinculação a um sistema, plano, política ou estatuto	Sistema de políticas públicas	3	Quanto maior a vinculação a um instrumento de gestão de política pública específico, maior a capacidade de o conselho influenciar nesta política.
	Plano ou política nacional	2	
	Estatuto ou lei regulamentadora da política	1	
	Não se vincula a nenhum instrumento de gestão de política pública específica	0	
Incidência na alocação	Gestão de recursos/fundos	3	Quanto maior a capacidade de incidir na alocação de recursos

<sup>21</sup> Não foi possível encontrar essa informação nos atos normativos da Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo, da Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil, do Conselho de Acompanhamento do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, do Conselho de Gestão da Previdência Complementar e do Conselho Nacional de Turismo.

de recursos	Aprovação da alocação de recursos	2	públicos, maior a capacidade das decisões dos conselhos serem executadas.
	Proposição e acompanhamento da alocação de recursos	1	
	Não tem nenhuma atribuição referente à alocação de recursos	0	

Com o objetivo de identificar maior variação dos graus de poder vinculante do conselho, estes foram classificados em três categorias: pouco poder vinculante (pontuação total do índice de 0 a 3), médio poder vinculante (pontuação total do índice de 3,1 a 6) e muito poder vinculante (pontuação total do índice acima de 6,1). Essa classificação foi útil no momento de testar se há associação entre o modelo de representação e o poder vinculante do conselho.

#### **4 – Indicadores de promoção da participação**

Para analisar o caráter participativo do conselho, foram analisados dois indicadores:

- 1) Existência de atribuições relacionadas à promoção da participação (organização de conferências, articulação de conselhos etc) e;
- 2) Vinculação a outros espaços participativos como conferências ou outros conselhos.

**ANEXO 2 – LISTAS DE CONSELHOS MAPEADOS, SUA CLASSIFICAÇÃO E PONTUAÇÃO**

<b>Modelo Homogêneo-Concentrado</b>							
Conselho	Ano de Criação	Área de Política	Índice de pluralidade	Índice de poder interno	Poder vinculante	Vincula-se a outro espaço participativo	Objetivos de Participação
Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo	2003	Direitos Humanos	4,166667	4,166667	pouco	Não	Não
Comissão Nacional de Incentivo à Cultura	1991	Promoção social	3,611111	3,611111	muito	Não	Não
Comissão Técnica Nacional de Biossegurança	2005	Infraestrutura e meio ambiente	4,166667	4,444444	médio	Não	Não
Conselho Consultivo e de Acompanhamento do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza	2001	Proteção social	0,833333	2,5	médio	Sim	Não
Conselho de Desenvolvimento do Agronegócio do Cacao	2001	Desenvolvimento econômico	0,833333	4,166667	pouco	Não	Não
Conselho de Gestão da Previdência Complementar	2001	Proteção social	3,888889	3,611111	pouco	Não	Não

Conselho Deliberativo da Política do Café	1996	Desenvolvimento econômico	4,166667	4,166667	médio	Não	Não
Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos	1985	Direito e Justiça	0,833333	4,722222	muito	Não	Não
Conselho Nacional de Combate à Pirataria e Delitos contra a Propriedade Intelectual	2004	Direito e Justiça	2,777778	3,055556	pouco	Não	Não
Conselho Nacional de Defesa Civil	2005	Infraestrutura e meio ambiente	3,888889	2,5	médio	Sim	Não
Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária	1984	Direito e Justiça	0	2,222222	médio	Não	Sim
Conselho Nacional de Política Energética	1997	Infraestrutura e meio ambiente	3,888889	3,611111	pouco	Não	Não

<b>Modelo Homogêneo-Disperso</b>							
Conselho	Ano de Criação	Área de Política	Índice de pluralidade	Índice de poder interno	Poder vinculante	Vincula-se a outro espaço participativo	Objetivos de Participação
Comissão Nacional de Política Indigenista	2006	Direitos Humanos	4,166667	5,833333	pouco	Sim	Sim
Conselho de Representantes de	2010	Outros	4,166667	7,222222	pouco	Sim	Sim

Brasileiros no Exterior							
Conselho do Agronegócio	1998	Desenvolvimento econômico	2,777778	5,277778	pouco	Não	Não
Conselho Nacional de Educação	1995	Promoção social	0	5,555556	médio	Sim	Não
Conselho Nacional de Política Agrícola	1991	Desenvolvimento econômico	3,888889	5,277778	pouco	Não	Não

**Modelo Plural-Concentrado**

Conselho	Ano de Criação	Área de Política	Índice de pluralidade	Índice de poder interno	Poder vinculante	Vincula-se a outro espaço participativo	Objetivos de Participação
Conselho de Relações do Trabalho	2010	Promoção social	6,111111	2,5	pouco	Não	Não
Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais	2006	Direitos Humanos	6,111111	3,888889	médio	Não	Não

Comissão Nacional de Educação Escolar Indígena	2005	Direitos Humanos	6,944444	1,666667	pouco	Não	Não
Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil	2003	Direitos Humanos	6,666667	4,166667	pouco	Não	Não
Conselho Curador do FGTS	1990	Promoção social	7,222222	2,5	muito	Não	Não
Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção	2003	Direito e Justiça	8,888889	4,722222	pouco	Sim	Não
Conselho de Acompanhamento do FUNDEB	2007	Promoção social	5,833333	3,333333	médio	Não	Não
Conselho Deliberativo do FAT	1990	Promoção social	7,222222	4,444444	muito	Não	Não
Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente	2000	Infraestrutura e meio ambiente	6,111111	1,944444	muito	Não	Não

Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social	2005	Infraestrutura e meio ambiente	8,888889	1,666667	muito	Sim	Não
Conselho Nacional de Arquivos	2002	Outros	5,833333	4,166667	muito	Não	Não
Conselho Nacional de Combate à Discriminação	1998	Direitos Humanos	6,111111	5	muito	Sim	Sim
Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial	2005	Desenvolvimento econômico	6,111111	1,666667	médio	Não	Não
Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável	2003	Promoção social	8,055556	3,611111	pouco	Sim	Sim
Conselho Nacional de Imigração	1993	Promoção social	10	2,5	pouco	Não	Não
Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas	1998	Direito e Justiça	6,666667	3,055556	muito	Não	Não

Conselho Nacional de Previdência Social	1991	Proteção social	8,055556	2,5	médio	Não	Não
Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial	2003	Direitos Humanos	7,777778	4,166667	médio	Sim	Sim
Conselho Nacional de Recursos Hídricos	1997	Infraestrutura e meio ambiente	6,666667	3,611111	muito	Sim	Não
Conselho Nacional de Turismo	2001	Desenvolvimento econômico	6,944444	4,722222	pouco	Não	Não
Conselho Nacional do Trabalho	1995	Promoção social	7,222222	4,166667	pouco	Não	Não
Conselho Nacional dos Direitos do Idoso	2004	Direitos Humanos	10	3,333333	médio	Sim	Sim
Conselho Superior de Cinema	2003	Desenvolvimento econômico	7,222222	4,166667	muito	Não	Não

<b>Modelo Plural-Disperso</b>							
Conselho	Ano de Criação	Área de Política	Índice de pluralidade	Índice de poder interno	Poder vinculante	Vincula-se a outro espaço participativo	Objetivos de Participação
Conselho das Cidades	2004	Infraestrutura e meio ambiente	8,888889	7,5	médio	Sim	Sim
Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana	1964	Direitos Humanos	5,833333	5,833333	pouco	Sim	Não
Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social	2003	Desenvolvimento econômico	8,888889	7,5	pouco	Não	Não
Conselho Nacional de Aqüicultura e Pesca	2003	Desenvolvimento econômico	5,555556	5,277778	pouco	Sim	Sim

Conselho Nacional de Assistência Social	1993	Proteção social	7,222222	6,666667	muito	Sim	Sim
Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia	1996	Infraestrutura e meio ambiente	7,222222	5,833333	pouco	Sim	Não
Conselho Nacional de Economia Solidária	2003	Promoção social	7,777778	9,166667	médio	Sim	Sim
Conselho Nacional de Juventude	2005	Direitos Humanos	7,777778	7,222222	médio	Sim	Sim

Conselho Nacional de Política Cultural	2005	Promoção social	8,888889	5,277778	médio	Sim	Sim
Conselho Nacional de Saúde	1990	Proteção social	8,888889	8,333333	muito	Sim	Sim
Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional	2003	Proteção social	8,888889	8,333333	médio	Sim	Sim
Conselho Nacional de Segurança Pública	1989	Direito e Justiça	7,222222	5,555556	médio	Sim	Sim

Conselho Nacional do Esporte	2002	Promoção social	8,055556	5,833333	pouco	Sim	Não
Conselho Nacional do Meio Ambiente	1981	Infraestrutura e meio ambiente	5,555556	5,277778	muito	Sim	Sim
Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente	1991	Direitos Humanos	8,055556	7,777778	muito	Sim	Sim
Conselho Nacional dos Direitos da Mulher	1985	Direitos Humanos	6,944444	5,277778	muito	Sim	Sim

Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência	1999	Direitos Humanos	6,944444	7,777778	médio	Sim	Sim
---	------	------------------	----------	----------	-------	-----	-----

## ANEXO 3 – ROTEIROS DE ENTREVISTAS

### 1 - Roteiro para entrevistas com representantes da sociedade civil

Apresentação do entrevistado:

- a) idade,
- b) escolaridade,
- c) profissão,
- d) organização que representa,
- e) região de atuação da organização,
- f) quantas vezes você foi conselheiro (em que mandatos),
- g) foi conselheiro de outros conselhos nacionais? E de conselhos municipais e estaduais, quais e quando?

#### Bloco 1 – Representação

1. Por que sua organização se candidatou para ter assento no conselho? Sua organização discutiu a candidatura com outras entidades, com quais e como?
2. Como você foi escolhido para ser conselheiro pela sua organização? Como constrói seus posicionamentos no Conselho?
3. Como e para quem você dá devolutivas das suas ações no Conselho?
4. Como o Conselho torna as suas ações públicas? Quais instrumentos utilizados?
5. Qual a sua avaliação da representação realizada pelos representantes da sociedade civil e pelos representantes governamentais?
6. Quais outros dilemas e dificuldades que você enfrenta para exercer a representação e que não foram citados anteriormente?

#### Bloco 2 - Interfaces

7. Há pautas do seu conselho que coincidem com outros conselhos? Quais são os conselhos e como esse tema foi tratado?
8. Existiram experiências de articulação entre o conselho que você faz parte e outros? Qual a sua avaliação sobre elas?
9. Você observa que há conflitos de legislação, resoluções ou entre deliberações de conselhos?

10. Quais os ministérios mais atuantes no conselho? Como essa atuação contribui para a articulação entre as políticas?

11. Pensando sobre as conferências, como foi a atuação do Conselho no acompanhamento dos resultados das conferências (deliberações)?

### Bloco 3 – Conflito e pactuações

12. Há temas conflitivos? Quais? Como eles foram trabalhados? Foi possível a construção de consensos?

13. Como o governo negocia suas propostas? Que estratégias são usadas? Como o governo reage às propostas diferentes da sua?

14. E a sociedade civil, como constrói e negocia suas propostas? Que estratégias são usadas? Como ela reage às propostas diferentes? Quando há diferenças internas na Sociedade Civil, como elas são trabalhadas?

Para terminar:

15. Quais suas expectativas sobre os Conselhos? Vale a pena apostar nesses espaços? Porquê?

## **2 - Roteiro para entrevistas com representantes governamentais**

Apresentação do entrevistado:

a) idade,

b) escolaridade,

c) profissão,

d) quanto tempo está no ministério,

e) cargo que exerce no ministério,

f) quantas vezes você foi conselheiro (em que mandatos),

g) foi conselheiro de outros conselhos nacionais? E de conselhos municipais e estaduais, quais e quando? (registrar se foi conselheiro da sociedade civil, em algum caso)

### Bloco 1 - Representação

1. Como você foi convidado para representar o governo no Conselho? Como você tem feito esta representação? Como constrói seus posicionamentos no Conselho? Há uma dinâmica de diálogo entre você e outras pessoas dentro do Ministério?

2. Como e para quem você dá devolutiva das suas ações no conselho?
3. Há formas de tornar pública para outros ministérios as ações do Conselho?
4. Qual a sua avaliação da representação realizada pelos representantes da sociedade civil e pelos representantes governamentais?
5. Quais outros dilemas e dificuldades que você enfrenta para exercer a representação e que não foram citados anteriormente?

#### Bloco 2 - interfaces

6. Há pautas do seu conselho que coincidem com outros conselhos? Quais são os conselhos e como esse tema foi tratado?
7. Existiram experiências de articulação entre o conselho que você faz parte e outros? Qual a sua avaliação sobre elas?
8. Você observa que há conflitos de legislação, resoluções ou entre deliberações de conselhos?
9. Quais os ministérios mais atuantes no Conselho? Como essa atuação contribui para a articulação entre as políticas?
10. Pensando sobre as conferências, como foi a atuação do Conselho no acompanhamento dos resultados das conferências (deliberações)?

#### Bloco 3 – Conflito e pactuações

11. Há temas conflitivos? Quais? Como eles foram trabalhados? Foi possível a construção de consensos?
12. Como o governo negocia suas propostas? Que estratégias são usadas? Como o governo reage às propostas diferentes da sua?
13. E a sociedade civil, como constroi e negocia suas propostas? Que estratégias são usadas? Como ela reage às propostas diferentes? Quando ha diferenças internas na Sociedade Civil, como elas são trabalhadas?

Para terminar:

14. Quais suas expectativas sobre os Conselhos? Vale a pena apostar nesses espaços? Por quê?

#### **ANEXO 4 – LISTA DE ENTREVISTADOS**

**Entrevistado 1** - Conselheiro da sociedade civil da gestão 2004 – 2006. Entrevista realizada em 06/04/2011

**Entrevistado 2** - Conselheiro da sociedade civil da gestão 2004 – 2006. Entrevista realizada em 12/04/2011

**Entrevistado 3** - Conselheiro governamental da gestão 2004 – 2006. Entrevista realizada em 14/04/2011.

**Entrevistado 4** – Conselheiro governamental da gestão 2004 – 2006. Entrevista realizada em 25/04/2011

**Entrevistado 5** - Conselheiro da sociedade civil da gestão 2004 – 2006. Entrevista realizada em foi em 13 de maio de 2011

**Entrevistado 6** – Conselheiro governamental da gestão 2008 – 2010. Entrevista realizada em 25/03/2011

**Entrevistado 7** – Conselheiro da sociedade civil da gestão 2008 – 2010. Entrevista realizada em 30/03/2011

**Entrevistado 8** - Conselheiro da sociedade civil da gestão 2008 – 2010. Entrevista realizada em 12/04/2011

**Entrevistado 9** - Conselheiro da sociedade civil da gestão 2008 – 2010. Entrevista realizada em 12/04/2011

**Entrevistado 10** – Conselheiro da sociedade civil da gestão 2008 – 2010. Entrevista realizada em 13/04/2011

## REFERÊNCIAS 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.
- ABERS, Rebecca; BULOW, Marisa Von. Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre estado e sociedade?. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 13, n. 28, Dec. 2011.
- ABERS, Rebecca, SERAFIM, Lizandra & TATAGIBA, Luciana. **A participação na era Lula: repertórios de interação em um Estado heterogêneo.** Trabalho apresentado no 35º Encontro Anual da ANPOCS. Outubro de 2011.
- ACANDA, Jorge Luis. Sociedade civil e hegemonia. Editora UFRJ. Rio de Janeiro. 2006.
- ALMEIDA, Carla & TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 109, p. 68-92, 2012.
- ALMEIDA, Débora. Metamorfose da representação política: lições práticas dos Conselhos Municipais de Saúde no Brasil. Em AVRITZER, Leonardo. **A dinâmica da participação local no Brasil.** Editora Cortez. São Paulo. 2010
- ALMEIDA, Débora. **Repensando representação política e legitimidade democrática: entre a unidade e a pluralidade.** Tese de doutorado. Belo Horizonte. 2011.
- ALMEIDA, Débora & CUNHA, Eleonora. **As dinâmicas da representação: a complexidade da interação institucional nas cidades brasileiras.** Paper apresentado no XXX Congresso da Associação de Estudos Latinoamericanos, San Francisco, Maio de 2012.
- ANDERSON, Perry. As antinomias de Antonio Gramsci. In Crítica marxista. Editora Jorues. São Paulo. 1986.
- ARATO, Andrew; COHEN, Jean. Sociedade civil e Teoria Social. In: AVRITZER, Leonardo (org.). **Sociedade Civil e Democratização.** Belo Horizonte: Del Rey, p. 147-192. 1994
- ARAUJO, C. **Representação, soberania e a questão democrática.** Revista Brasileira de Ciência Política, Brasília, n. 1, p. 47-61, jan./jun. 2009.
- AVELINO, Daniel Pitangueira. **Democracia em conselhos: análise do processo decisório em conselhos nacionais.** Tese de Doutorado. Universidade de Brasília. 2012.
- AVRITZER, L. Sociedade Civil: além da dicotomia Estado-mercado. In: AVRITZER, L. (Org.) **Sociedade civil e democratização.** Belo Horizonte: Del. Rey, 1994.
- AVRITZER, L. Teoria democrática e deliberação pública. **Lua Nova**, n. 50, p. 25-46, 2000.
- AVRITZER & PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela. "Democracia, Participação e Instituições Híbridas". **Teoria & Sociedade**, número especial, pp. 16-41. 2005.
- AVRITZER, Leonardo. "Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: Da Autorização à Legitimidade da Ação." **Dados**. v. 3, p. 443 – 264, 2007.

- \_\_\_\_\_. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *In Opinião Pública*, 2008, vol.14, n.1, pp. 43-64.
- \_\_\_\_\_. Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. *Opinião Pública*, Campinas, v. 18, n. 2, Nov. 2012 .
- BACHRACH, Peter & BARATZ, Morton S. "Two faces of power". *American Political Science Review*, 56 (4): 947-952. 1962
- BASSI, Liana & ALMEIDA, Carla. **Participação, representação e os dilemas da prática conselhistas**. Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas: aproximando agendas e agentes. Araraquara. 2013.
- BEZERRA, Marcos Otávio. **Em nome das “bases”: política, favor e dependência pessoal**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará. 1999.
- BORBA, Julian & LUCHMANN, Lígia. A representação política nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas. *Revista Brasileira de Gestão Urbana* (Brazilian Journal of Urban Management), v. 2, n. 2, p. 229-246, jul./dez. 2010.
- BOURDIEU, Pierre. “A representação política. Elementos para uma teoria do campo político”, em **O poder simbólico**. 1989 Lisboa: Difel, s.d.,
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 1988.
- BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.
- BURKE, Edmund. **Speech to the Electors of Bristol at the Conclusion of the Poll**. 1774. Disponível em:  
<http://www.ourcivilisation.com/smartboard/shop/burke/extracts/chap4.htm>,  
acessado em 28/04/2012.
- CASTIGLIONE, Dario & WARREN, Mark. **Rethinking Representation: Seven Theoretical Issues**. Prepared for delivery at the Midwest Political Science Association Annual Conference Chicago, IL, April 6-10, 2005.
- CNAS, Resolução no 23, de 16 de Fevereiro de 2006
- CNAS, Resolução no 24, de 16 de Fevereiro de 2006
- CNAS, Resolução nº 46, de 14 de Abril de 2008
- COHEN, J.; SABEL, C. Directly-deliberative polyarchy. *European Law Journal*, v. 3, n. 4, p. 313-342, 1997.
- CHAMBERS, Simone e KOPSTEIN, Jeffrey. (2001) Bad Civil Society. **Political Theory**. Vol. 29. no 6, pp. 837 – 865. 2001.
- COLIN, Denise Ratmann Arruda. A gestão e o financiamento da assistência social transitando entre a filantropia e a política pública. In STUCHI, Carolina Gabas. PAULA, Renato Francisco dos Santos. & PAZ, Rosângela Dias Oliveira da. (organizadores) **Assistência Social e Filantropia: novo marco regulatório e o cenário contemporâneo de tensões entre o público e o privado** / 1. Ed. – Sao Paulo, Giz Editorial, 2010.
- COLLIER, David, LAPORTE, Jody & SEAWRIGHT, Jason. Putting Typologies to Work: Concept Formation, Measurement, and Analytic Rigor. **Political Research Quarterly** 65(1) p. 217 – 232.
- CORTES, Soraya. Construindo a possibilidade da participação dos usuários: conselhos e conferências no sistema único de saúde. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 4, nº 7, jan/jun 2002, p. 18-49.
- \_\_\_\_\_. **Participação e saúde no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2009.
- CUNHA, Eleonora. **Efetividade deliberativa: estudo comparado de conselhos municipais de assistência social (1997/2006)**. Tese de doutorado. Programa de Pós

Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte. 2009.

CUNHA ET AL. Um estratégia multidimensional de avaliação dos conselhos de políticas: dinâmicas deliberativas, desenho institucional e fatores exógenos. In PIRES, Roberto. **A efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. p. 297 – 322. Brasília. IPEA. 2011.

CUNHA, Eleonora. **Conferências de políticas públicas e inclusão participativa**. Texto para Discussão nº 1733. IPEA. 2012.

DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto e PANFICHI, Aldo. Para uma outra leitura da **disputa pela construção democrática na América Latina**. In DAGNINO, E., OLIVERA, A. e PANFICHI, A. (orgs) "A disputa pela construção democrática na América Latina." São Paulo: Paz e Terra; Campinas-SP: Unicamp, 2006.

DAGNINO, Evelina. Cultura, cidadania e democracia. A transformação dos discursos e práticas na esquerda latino-americana. Em: ALVAREZ, Sonia, DAGNINO, Evelina, ESCOBAR, Arturo. **Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos. Novas leituras**. Belo Horizonte. Editora UFMG. 2000.

DANIEL, Celso. "Gestão local e participação da comunidade". Polis, nº 14, pp. 21 – 41. 1994.

DOIMO, Ana Maria. A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70. Rio de Janeiro, Relume-Dumará. 1995.

DOWBOR, Monika. **Sujeitos da assistência social. Estado, entidades assistenciais, assistentes sociais e usuários na trajetória da assistência social entre 1974 e 2005**. Trabalho apresentado no XIV Congresso Brasileiro de Sociologia, Rio de Janeiro (RJ). 2009.

DOWNS, Anthony. **Uma teoria econômica da democracia**. São Paulo: EDUSP, 1999.

DRYZEK, John **Foundations and frontiers of deliberative governance**. Oxford: Oxford University Press, 2010.

FARIA, Cláudia Feres. (2000) Democracia Deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman. In **Lua Nova**; n 50; p. 47 – 68

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

FUNG, Archon. Deliberation's Darker Side: Six Questions for Iris Marion Young and Jane Mansbridge. **National Civic Review**. Winter 2004, pp. 47 – 54.

GURZA LAVALLE, Adrian et al. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. **Lua Nova**, São Paulo, 67: 49-103, 2006.

GURZA LAVALLE, Adrian e CASTELLO, Graziela. Sociedade, representação e a dupla face da Accountability: cidade do México e São Paulo. **Caderno CRH**. Vol.21, n.52, p. 67-86, 2008.

GURZA LAVALLE. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In PIRES, Roberto. **A efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. p. 33 - 42. Brasília. IPEA. 2011.

GURZA LAVALLE, Adrian & ISUNZA VERA, Ernesto. A arquitetura da participação e controles democráticos no Brasil e no México. **Novos estudos**. Vol. 92, p. 105 – 121, 2012.

- GURZA LAVALLE, Adrian et al. A construção Política das Sociedades Civas. In GURZA LAVALLE, Adrian. **O horizonte da política. Questões emergentes e agendas de pesquisa**. Editora UNESP. 2012.
- HABERMAS, J. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. 2. ed. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.
- HABERMAS, J. (1996) ‘Three Normative Models of Democracy’, in BENHABIB, S.(ed.), **Democracy and Difference: Contesting Boundaries of the Political**. Princeton NJ: Princeton University Press, pp. 21–30.
- HENDRIKS, Carolyn. “Integrated Deliberation: Reconciling Civil Society’s Dual Role in Deliberative Democracy.” **Political Studies**, vol. 54, p. 486 – 508, 2006.
- HOBBS, T. **Leviatã: ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil**. São Paulo: Nova Cultural, 1997. (Coleção Os Pensadores).
- HOUTZAGER, Peter, GURZA LAVALLE, Adrian, ACHARYA, Arnab. Atores da sociedade civil e atores políticos: participação nas novas políticas democráticas em São Paulo. Em AVRITZER, Leonardo. **A participação em São Paulo**. Editora Unesp. São Paulo. 2004.
- HUNTINGTON, Samuel P. (1975) [1968], **A Ordem Política nas Sociedades em Mudança**. Rio de Janeiro/São Paulo, Forense-Universitária/EDUSP.
- IPEA, Balanço da Política Social no Novo Milênio. In **Perspectivas da Política Social no Brasil**. Brasília. IPEA, 2010.
- IPEA. Conselhos Nacionais. Perfil e atuação dos conselheiros. Relatório de pesquisa. Brasília. 2013a.
- IPEA. Experiências de monitoramento dos resultados de Conferências Nacionais. Nota técnica. 2013b.
- KINGDON, John W. **Agendas, Alternatives and Public Policies**. 2ª edição. Longman. 2003.
- LIMA; Paula P. F; Ana Cláudia C. Teixeira; SOUZA, Clóvis H. L. **Contrastes entre alterações institucionais nos Conselhos e Propostas de Conferências Nacionais**. 2012. Trabalho apresentado no 8º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política. Agosto de 2012.
- LÜCHMANN, L. H. H. A representação no interior das experiências de participação. **Lua Nova**. Revista de Cultura e Política, São Paulo, p. 139-170. 2007.
- LÜCHMANN, L. H. H. Associações, participação e representação: Combinações e tensões. **Lua Nova**, São Paulo, 84: 353-364, 2011.
- MANSBRIDGE, J. (1999) ‘Everyday Talk in the Deliberative System’, in MACEDO, S. (ed.), **Deliberative Politics – Essays on Democracy and Disagreement**. Oxford: Oxford University Press, pp. 211–39.
- MANSBRIDGE, Jane. Rethinking representation. *American Political Science Review*. Vol.97, No. 4.2003.
- MIGUEL, Luis Felipe. A democracia domesticada: bases antidemocráticas do pensamento democrático contemporâneo. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, 2002.
- MIGUEL, Luís Felipe. Impasses da accountability: dilemas e alternativas da representação política. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 25, Nov. 2005.
- MIGUEL, Luis Felipe. Representação democrática: autonomia e interesse ou identidade e advocacy. **Lua Nova**, São Paulo, v. 84, p. 353-364.2011.

MIGUEL, Luis Felipe. **Autorização e accountability na representação democrática.** Apresentado no II Colóquio Internacional de Teoria Política, ocorrido na Universidade de São Paulo. Dezembro de 2012.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME. Política Nacional de Assistência Social, 2004.

McADAM, D.; TARROW, S.; TILLY, C. 2009. “Para mapear o confronto político”. *Lua Nova*, n.76, pp. 11-48.

MONTANARO, Laura. **The democratic legitimacy of the self-appointed representatives.** Tese de Doutorado. Universidade de British Columbia. 2010.

NADASTY, Paul. **Hunters and Bureaucrats: Power, knowledge, and aboriginal-state relations in the Southeast Yukon.** Vancouver: UBC Press. 2003.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática.** Editora Paz e Terra. 1992.

PEREZ, Olívia Cristina. **A representação em arenas extra-parlamentares: Os conselhos gestores de políticas públicas.** Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo. 2010.

PINHEIRO, Márcia Maria Biondi. **O CNAS: Entre o Interesse público e privado.** Tese de doutorado. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. 2008.

PIREZ ET AL. Em busca de uma síntese: ambições comuns e abordagens diversificadas na avaliação da efetividade das instituições participativas. In PIRES, Roberto. **A efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação.** p. 347 – 364. Brasília. IPEA. 2011.

PIRES, Roberto e VAZ, Alexander. **Participação social como método de governo? Um mapeamento das “interfaces societais” nos programas federais.** Texto para discussão nº1707. IPEA. 2012.

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

PINHEIRO, Marcia Maria Biondi. **CNAS: Entre o público e o privado.** Tese de doutorado em Serviço Social. São Paulo. 2008.

POULANTZAS, Nico. **O Estado, o poder, o socialismo.** Editora Graal. São Paulo. 4ª edição. 2000.

REHFELD, Andrew. **Towards a General Theory of Representation.** Journal of Politics 68: 1-21. 2005.

RIBEIRO, Natalina. **Sujeitos e projetos em disputa na origem dos conselhos de políticas públicas.** Tese de Doutorado. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. 2011.

RIBEIRO, Uriella. Saúde é assunto de mulheres: um estudo sobre a dinâmica participativa de Conselhos Municipais de Saúde no Brasil. Em AVRITZER, Leonardo. **A dinâmica da participação local no Brasil.** Editora Cortez. São Paulo. 2010

ROCHA, Enid. **Projetos políticos e arranjos participativos nacionais. Os significados e os desdobramentos nos Conselhos Nacionais.** Tese de Doutorado. Universidade Estadual de Campinas. 2013.

SANTOS, Boaventura & AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o Cânone Democrático. In. Democratizar a Democracia: Os caminhos da democracia participativa. Civilização brasileira. Rio de Janeiro. 2002.

SANTOS JÚNIOR, O. A.; RIBEIRO, L.C.Q.; AZEVEDO, S. (Org.). **Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil.** Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004, p. 223-248.

SAWARD, Micheal. The representative claim. **Contemporary Political Theory**, 2006, 5, (297–318)

\_\_\_\_\_. The wider canvas: representation and democracy in state and society. In: ALONSO, S., et al. (Ed.). **The future of representative democracy**. Cambridge: Cambridge University, 2011, p. 74-95.

SECRETARIA-GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, **Democracia participativa, nova relação do Estado com a sociedade. 2003 – 2010**. Brasília, 2011

SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro, Zahar. 1984 [1942].

SILVA, Marcelo Kunrath. Dos casos aos tipos: notas para a apreensão das variações qualitativas na avaliação das instituições participativas. In PIRES, Roberto. **A efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. p. 233 – 246. Brasília. IPEA. 2011.

SOUZA, Clóvis H. L.; TEIXEIRA; Ana Cláudia C; LIMA; Paula P. F. **A Construção da Arquitetura da Participação no Brasil: tendências e padrões observáveis em conferências e conselhos nacionais**. Trabalho apresentado no XXX Congresso da Associação de Estudos Latinoamericanos, San Francisco, Maio de 2012

SOUZA, Clóvis & PIRES, Roberto. Conferências nacionais como interfaces socioestatais: seus usos e papéis na perspectiva de gestores federais. **Revista do Serviço Público** Brasília 63 (4): 499-518 out/dez 2012.

TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, p. 17-45.2002.

TEIXEIRA; Ana Cláudia C; SOUZA, C. H. L.; LIMA; Paula P. F. Arquitetura da participação no Brasil: uma leitura das representações políticas em espaços participativos nacionais. **Texto para Discussão** (IPEA. Brasília), v. 1735, p. 1-44, 2012.

TILLY, C. “**How to Detect, Describe, and Explain Repertoires of Contention**”, Texto não publicado, 1992.

TILLY, C. 2006. **Regimes and repertoires**. Chicago: University of Chicago Press.

URBINATI, Nadia. **Representação como advocacy: um estudo sobre a deliberação democrática**. *Política e sociedade*.n 16 p. 51-88. 2010.

VAZ, Alexander Cambraia N.. Modelando a participação social: uma análise da propensão à inserção em instituições participativas, a partir de características socioeconômicas e políticas. **Revista Brasileira de Ciência Política**. Brasília, n. 10. 2013 .

WAMPLER, Brian. Que tipos de resultados devemos esperar das instituições participativas? In PIRES, Roberto. **A efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. p. 43 – 52. Brasília. IPEA. 2011.

WARREN, Mark. **Democracy and Association**. Princeton, NJ: Princeton University, 2001.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade**. Brasília: Editora da UNB, 2009.

YOUNG, Iris Marion (1990) **Justice and the Politics of Difference**. Princeton: Princeton University Press.1990

YOUNG, Iris Marion. **Inclusion and Democracy**. Oxford : Oxford University. 2000.

YOUNG, Iris Marion. (2001) Activist Challenges to Deliberative Democracy. **Political Theory**, Vol. 9, no 5(out 2001), pp 670 – 690.

YOUNG, Iris Marion. **Representação Política, Identidade e Minorias**. Lua Nova, São Paulo nº 67, pp. 139-190. 2006.