

de Almeida, Débora Rezende

Working Paper

Representação política e conferências: Os desafios da inclusão da pluralidade

Texto para Discussão, No. 1750

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: de Almeida, Débora Rezende (2012) : Representação política e conferências: Os desafios da inclusão da pluralidade, Texto para Discussão, No. 1750, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/91164>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

1750

TEXTO PARA DISCUSSÃO

REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E CONFERÊNCIAS: OS DESAFIOS DA INCLUSÃO DA PLURALIDADE

Débora Rezende de Almeida

1750

TEXTO PARA DISCUSSÃO

Brasília, junho de 2012

REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E CONFERÊNCIAS: OS DESAFIOS DA INCLUSÃO DA PLURALIDADE

Débora Rezende de Almeida*

*Professora Adjunta do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília (UNB).

Governo Federal

**Secretaria de Assuntos Estratégicos da
Presidência da República**

Ministro Wellington Moreira Franco

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Marcio Pochmann

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Geová Parente Farias

Diretora de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Luciana Acioly da Silva

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Alexandre de Ávila Gomide

Diretora de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Vanessa Petrelli Corrêa

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Francisco de Assis Costa

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Carlos Eduardo Fernandez da Silveira

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Jorge Abrahão de Castro

Chefe de Gabinete

Fabio de Sá e Silva

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

Daniel Castro

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

APRESENTAÇÃO

| | |
|---|----|
| 1 INTRODUÇÃO | 7 |
| 2 O DEBATE CONTEMPORÂNEO SOBRE REPRESENTAÇÃO: DO ESTADO PARA A SOCIEDADE CIVIL | 9 |
| 3 CONSELHOS DE POLÍTICAS E CONFERÊNCIAS NACIONAIS: CONTRIBUIÇÕES AO DEBATE TEÓRICO | 18 |
| 4 REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E CONFERÊNCIAS: CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES | 41 |
| REFERÊNCIAS | 42 |

SINOPSE

As conferências de políticas públicas são instâncias participativas institucionalizadas que ofuscam a separação tradicional entre Estado e sociedade e geram dinâmicas de representação política diferentes do modelo eleitoral de democracia. Nestes espaços, a sociedade civil é chamada para representar a pluralidade das demandas sociais e para ampliar a inclusão política a partir da deliberação de políticas que expressem diferentes opiniões, interesses e perspectivas. Partindo desta aposta normativa, o texto aborda o problema da autorização, prestação de contas e responsividade, mostrando como estas experiências se relacionam com estes critérios e quais são as variáveis que contribuem ou impedem para o exercício de uma representação democrática, em termos de efetiva influência da sociedade, na deliberação das políticas públicas no Brasil. Argumenta também que a legitimidade democrática das instituições participativas precisa ser buscada na conexão entre as diversas arenas deliberativas e não somente na ação singular de cada indivíduo ou instituição.

Palavras-chave: representação política, democracia, instituições participativas, conferências nacionais

ABSTRACTⁱ

Public Policy Conferences are institutionalized participatory bodies that outshine the traditional separation between state and society and generate dynamics of political representation different from the electoral model of democracy. In these areas, civil society is called to represent the plurality of social demands and to expand the political inclusion through the deliberation of policies that express different opinions, interests and perspectives. From this normative commitment, the paper addresses the problem of authorization, accountability and responsiveness, showing how these experiences relate to these criteria and what are the variables that contribute to or impede the exercise of democratic representation in terms of actual influence of society in the deliberation of public policy in Brazil. It argues that the democratic legitimacy of participatory institutions must be sought in the connection between the distinct deliberative arenas and not in the singular action of each individual or institution.

Keywords: political representation, democracy, participatory institutions, national conferences

i. As versões em língua inglesa das sinopses (*abstracts*) desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea. *The versions in English of this series have not been edited by Ipea's editorial department.*

APRESENTAÇÃO

As conferências nacionais tornaram-se importantes instrumentos de ampliação da participação social no ciclo de políticas públicas no Brasil. O Ipea, por meio de sua Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest), publica, no primeiro semestre de 2012, uma série de textos que visam aprofundar as reflexões a respeito da efetividade destas instituições participativas.

Esse esforço de difusão dos estudos sobre o tema está no âmbito do programa de pesquisa sobre democracia e participação desenvolvido na Diest em parceria estratégica com a Secretaria Nacional de Articulação Social (SNAS) – Secretaria-Geral da Presidência da República (SGPR); o Projeto Democracia Participativa (PRODEP) – Departamento de Ciência Política (DCP) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG); o Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais (Pólis); o Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC); e o Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Com isso, o Ipea pretende fortalecer e incentivar iniciativas que contribuam para a produção de conhecimento sobre o funcionamento do Estado e de suas instituições políticas.

1 INTRODUÇÃO

Democracia e participação são temas frequentemente correlatos na teoria política, estando presentes tanto nas visões liberais minimalistas, quanto nas teorias da democracia representativa e participativa. A diferença, como bem notou Fung (2003, p. 529), está na ênfase dada por estas correntes ao papel da participação. Sua importância é associada, seja à valorização da liberdade individual e à revitalização do governo representativo, seja aos valores intrínsecos, como forma de autogoverno, e ao valor instrumental do engajamento no aperfeiçoamento da *accountability* e da sua justiça. Nas últimas décadas, esta última dimensão da participação como meio de aperfeiçoar a prestação de contas e a efetividade de agências e programas governamentais vem ganhando destaque a partir da defesa da democracia participativa e da ampliação dos espaços e atores no processo decisório. Desse modo, os participacionistas contribuíram para superar os pressupostos da racionalidade e competência exclusiva dos representantes nas decisões políticas e para apresentar as potencialidades da participação a fim de facilitar a comunicação entre as distintas demandas sociais e representar a diferença e a comunalidade (Avritzer, 2002; Habermas, 2003).

Embora a avaliação das relações entre Estado e sociedade tenha mudado ao longo dos anos, importa salientar que a teoria participativa prestou pouca atenção à questão da representação, a não ser para denunciar suas mazelas ou limitações e valorizar a participação. Esta postura vem se modificando diante da constatação de que atores sociais estão de fato vocalizando interesses sociais, principalmente, nos espaços que contam com participação institucionalizada da sociedade civil, como os conselhos, conferências e orçamentos participativos no Brasil. O novo contexto demanda uma interpretação diferenciada sobre a legitimidade democrática destes atores, na medida em que estão exercendo representação política (Castiglione e Warren, 2006; Saward, 2008; Lavalle *et al.*, 2006; Avritzer, 2007; Abers e Keck, 2008a; 2008b). Ao apontar para novas formas de representação, que se desenvolvem em diferentes níveis e domínios da política não eleitoral, os estudos desafiam a compreensão tradicional da representação política que a associa com os princípios de delegação, igualdade matemática e monopólio territorial (Avritzer, 2007). Dessa maneira, a aplicação do conceito a contextos específicos demonstra que os seus princípios definidores estão aquém das práticas sobre as quais discorrem.

A literatura internacional e brasileira vêm se dedicando, nos últimos anos, à compreensão da representação de maneira a fugir dos estudos com foco apenas no governo representativo ou nas suas instituições. Uma das questões norteadoras deste debate é a possibilidade da sociedade civil incluir outras fronteiras de consideração do interesse ou preferência legítimos, apostando na multiplicação dos enfoques e pontos de vista como meio de se alcançar decisões mais democráticas e plurais. O que está em jogo são os limites da igualdade matemática do voto ou dos direitos universais de cidadania para dar conta da pluralidade e complexidade da soberania dos indivíduos (Rosanvallon, 2009).

Essas questões são respondidas de diferentes maneiras e versam também sobre uma ampla gama de experiências de representação não eleitoral, desde as mais formais até as informais, que podem contribuir mais para obscurecer o problema que esclarecer. A proposta deste texto é olhar para uma experiência específica de representação da sociedade civil no Brasil, as conferências de políticas públicas, a fim de destacar seus limites e potencialidades para a inclusão da pluralidade. Parte-se do pressuposto que as experiências formais de representação da sociedade

civil no Brasil, como as que ocorrem nos conselhos e nas conferências de políticas públicas, trazem questões relevantes para se pensar a legitimidade da representação que são distintas daquelas apresentadas nas esferas informais de mobilização e pressão sociais.

Para percorrer esse caminho, apresenta-se, em primeiro lugar, o debate teórico contemporâneo sobre representação política e os elementos centrais que justificam uma mudança de rota em relação à exclusividade da representação eleitoral e da igualdade liberal. Em segundo lugar, o texto reflete sobre as conferências nacionais (CNs) no país, ressaltando os desafios para inclusão da pluralidade a partir de suas especificidades no campo da produção e proposição de políticas públicas. Será importante avaliar a pluralidade representativa das conferências no que diz respeito ao processo de inclusão de atores e das possibilidades de controle democrático destes experimentos. Por fim, o trabalho defende que a tentativa de avaliar a legitimidade das conferências está fadada a um debate estéril, se concentrada na presença ou ausência de autorização, o que não implica desatenção aos processos de inclusão e controle democrático.

2 O DEBATE CONTEMPORÂNEO SOBRE REPRESENTAÇÃO: DO ESTADO PARA A SOCIEDADE CIVIL

A presença do consentimento como fonte da legitimidade do poder político é tema central no debate moderno sobre representação política. Hobbes é um dos autores mais influentes nesta direção e responsável por emancipar o conceito de representação de suas raízes medievais, postulando a legítima separação entre soberania do Estado e soberania do indivíduo a partir da autorização. A importância do consentimento dos governados, como uma resposta ao problema da legitimidade, norteou as três grandes revoluções ocidentais – a inglesa, a americana e a francesa – que adotaram o governo representativo (Araujo, 2009). O conceito de representação passa a ser associado ao ato de agir no lugar do outro. Nas revoluções modernas, a representação ou o governo representativo figura o governo capaz de, concomitantemente, promover a inclusão de todos – no momento constitutivo da soberania – e a sua exclusão – na capacidade coletiva de compartilhar o governo.

É importante lembrar que diante da obsessão pela ordem e do desejo de apagar a tradição medieval, Hobbes concebeu que todo corpo representativo viável tinha de seguir a lógica do Estado (Vieira e Runciman, 2008, p. 60). Perdem força noções antigas sobre o conceito de representação que destacavam o elemento descritivo, o simbolismo e o fato de o representante se colocar no lugar do outro (*stands for*). Knights (2009) mostra, por exemplo, como na Grã-Bretanha pré-democrática, especificamente, no período entre 1785 e 1847, a definição de quem e como se representa estava em disputa. Nesse período, os indivíduos não apenas consentiam o poder, mas também o exerciam por meio de corpos representativos locais, associações, sociedades, uniões e petições, de forma compatível com a representação eleitoral, em um sistema de autoridades sobrepostas, mas legítimas (Knights, 2009, p. 37). Sendo assim, questionavam a exclusividade da representação parlamentar e seus princípios organizadores como a territorialidade, a unicidade do soberano e do representado e a autorização. Ademais, mesmo dentro do Parlamento, ocorreu uma paulatina transição do antigo *pôr-se em lugar de outros* pela via da substituição – associada à ideia de que os governantes no parlamento simbolizavam e encarnavam o país como um todo – para algo como *atuar para os outros* (Pitkin, 2006). Estes breves exemplos do ambiente de disputa em torno do conceito revelam a pluralidade e a complexidade da representação na transição para o Estado moderno. Conforme destaca Avritzer (2007, p. 449), não havia qualquer relação conceitual ou institucional entre a transformação da representação na forma principal de operação das instituições políticas e sua modificação em autorização como única maneira de organização do sistema político no interior dos Estados modernos.

Com o advento do sufrágio universal, a base do consentimento e da delegação dos representantes foi ampliada, promovendo o encontro entre representação e democracia. De acordo com Rosanvallon (2009), a eleição é uma necessidade procedimental prática para dar conta da busca pela unanimidade, que está presente no ideal político desde o mundo antigo. A eleição mescla dois princípios: o de justificação – identificação, remete à vontade geral do povo nas urnas, e, nesse sentido, mantém, na origem do regime democrático, o desejo de expressar a unanimidade e a generalidade –, e uma técnica de decisão – a regra da maioria, que é uma condição de estabelecimento do regime, na qual a maior quantidade vale pela totalidade. As eleições permitem os cidadãos se sentirem representados por dois motivos. Primeiro, porque operacionalizam a participação dos

cidadãos e a expressão de suas preferências, ao considerar de forma matematicamente igual o voto de cada indivíduo. Segundo, a eleição também é o momento de realização da *accountability*, pois possibilita o veredito dos cidadãos em relação às posições assumidas ou propostas pelos representantes para a formação da agenda pública.

Apesar do avanço democrático do sufrágio, alguns acontecimentos do início do século XX, como a crescente industrialização, burocratização e demandas por maior participação das massas, deram lugar a uma leitura realista do processo político. A dificuldade de conciliar a representação com a representatividade levou alguns teóricos a advogarem um realismo estreito, transformando a política em espaço de competição entre elites. Conforme destaca Miguel (2003, p. 135), o principal rebaixamento que o liberalismo provocou no ideal democrático foi o descarte da autonomia como algo utópico, inalcançável, quando não, potencialmente perigoso – uma vez que pode conduzir à *tiranía da maioria*. A democracia reduziu-se ao usufruto das liberdades na esfera privada e à circulação das elites na esfera política.

Na atualidade, a constatação de que a institucionalização da representação não garante a representatividade ou correspondência com a vontade ou interesse dos representados vem levando alguns autores a destacar os limites da representação eleitoral para inclusão da pluralidade (Lavalle *et al.*, 2006, p. 54). A solução para a representatividade e para a busca do conteúdo normativo da representação visa superar a concepção monista de legitimidade, apontando a pluralidade das formas de representar e ser representado. Ao lado da dualidade constitutiva entre representação e representatividade, entre representante e representado, os analistas vêm prestando atenção na pluralização de atores e espaços que estão exercendo representação política fora da dimensão eleitoral. Os exemplos de representação não eleitoral são variados, englobando espaços formais e informais de representação, de dimensão local, nacional e global, bem como atores distintos: especialistas, movimentos e organizações sociais, grupos de interesses, ativistas, organizações não governamentais, mídia, grupos identitários etc. Este cenário demanda uma visão mais consistente da representação política em superação às noções reducionistas, que a associam seja com as funções normatizadas e institucionalizadas de eleitores e representantes, seja com os mecanismos agregativos de resolução de conflitos, tendo em vista a impossibilidade de formação de uma vontade comum em uma sociedade pluralista.

É bom lembrar que este não é um debate completamente novo. A literatura participacionista e deliberacionista avançou nas últimas décadas a respeito do papel da sociedade civil na produção de decisões mais plurais e democráticas. Todavia, o foco na participação de todos ou em uma esfera pública aberta e inclusiva desviou o olhar das desigualdades participativas, no que se refere à inclusão dos distintos indivíduos no processo participativo e deliberativo. Embora a teoria deliberativa tenha se distanciado da defesa da participação em termos numéricos e apostado na qualidade discursiva e na formação autônoma das preferências, ela não explica por que aqueles que não participam de um processo deliberativo deveriam considerá-lo legítimo (Parkinson, 2003). Ou seja, o princípio *D* do discurso:¹ “são válidas as normas de ação às quais *todos* os possíveis atingidos poderiam dar o seu assentimento, na qualidade de participantes de discursos racionais”, não se realiza no mundo real da deliberação (Habermas, 2003, p. 142). Desse modo, pessoas são atingidas de alguma maneira pelas decisões ou discursos proferidos sem autorização e controle institucionalizado.

A literatura que repensa a representação política à luz desse novo contexto aponta para alguns elementos que poderiam conferir legitimidade a essas experiências, os quais implicam revisão de dois princípios norteadores da representação política moderna: a igualdade matemática e o princípio autorizativo. Correntes multiculturalistas e/ou teóricos da política da diferença expressam os desafios contemporâneos à concepção de igualdade como igual direito de consentir sobre o poder, principalmente, em relação ao problema da justiça distributiva e da capacidade da representação de absorver a diversidade de conflitos existentes (Kymlicka, 1995; Phillips, 1995). Diante dos limites da igualdade matemática do voto ou da igualdade de direitos de cidadania liberais, os argumentos sustentam a necessidade de incluir grupos sistematicamente ausentes das esferas políticas e representativas, a partir da diversidade dos grupos sociais, e adotar políticas de reconhecimento de diferenças culturais e redistribuição de bens materiais (Fraser, 2003; Honneth, 2003; Young, 2000; Phillips, 1995).

1. De acordo com Habermas (2003, p. 143), o princípio *D* do discurso explica o ponto de vista sob o qual é possível fundamentar imparcialmente uma norma de ação, haja vista que está fundado em condições simétricas de reconhecimento de formas de vida estruturadas comunicativamente. Logo, o resultado de um processo deliberativo entre atores da sociedade civil seria legítimo por incluir todos os afetados na produção das normas. A validade da democracia está relacionada ao processo de argumentação entre indivíduos que se reconhecem como iguais na utilização da linguagem. O bem comum emerge do assentimento da pluralidade de atores participantes. O problema é que, quando se olha para os espaços de expressão da sociedade civil, nem todas as pessoas afetadas pelas decisões estão envolvidas na sua produção e deliberação, colocando desafios às concepções clássicas da democracia deliberativa sobre a legitimidade das discussões na esfera pública.

O debate sobre políticas de reconhecimento e redistribuição é amplo e multifacetado na academia. Neste trabalho, merece destaque a denúncia da fragilidade da igualdade eleitoral para inclusão dos indivíduos e a necessidade dos mecanismos representativos atentarem para a importância da presença física dos grupos excluídos nos locais de decisão e da identidade como um elemento para construção da representatividade. Para Anne Phillips (1995), trata-se de mudar a percepção arraigada de que a chave da boa representação política está no programa e nas ideias compartilhadas entre representantes e representados – sem qualquer referência à identidade dos representantes.

Ao abrir espaço para o papel das identidades dos representantes, a teoria feminista traz a importância da complementaridade entre representação descritiva e eleitoral. Nesta direção, Young (2000) apresenta ao lado da representação de interesses, a noção de representação de opiniões e perspectivas sociais. As perspectivas sociais são definidas como “o ponto de vista que membros de um grupo têm sobre processos sociais por causa de sua posição neles” (Young, 2000, p. 137, tradução nossa). Esta noção permite a defesa da representação descritiva, pois atrela a representatividade à existência de determinadas características e experiências compartilhadas e não à defesa de um interesse específico. A noção de perspectivas deu vazão também à defesa da representação da sociedade civil ao tirar o foco da representação como sinônimo de *falar em nome de interesses de outros*. Como observa Young (2006, p. 167), “representar um interesse ou uma opinião geralmente envolve promover certos desdobramentos específicos no processo de tomada de decisão, ao passo que representar uma perspectiva geralmente significa promover certos pontos de partida para a discussão”.

Outros argumentos a favor de formas diferenciadas de inclusão e representação apontam para a legitimidade de associações que defendem ideias e discursos a partir da identificação com a situação vivida por outros indivíduos (Avritzer, 2007; Dryzek e Niemeyer, 2008). O que as organizações da sociedade civil, movimentos sociais e indivíduos estão representando é um discurso sobre direitos ou temas e não um conjunto específico de pessoas. À medida que uma ampla gama de discursos se faz representada, os sujeitos se veriam contemplados, inclusive, em seus dilemas e tensões, tirando o peso da legitimidade deliberativa que pressupõe que todos devem estar envolvidos (Mendonça, 2010). Na mesma direção dos argumentos, a favor da pluralidade de demandas a serem representadas, Saward (2008) argumenta que é preciso focar mais na dinâmica que nas formas de representação, destacando a contingência e contestabilidade de todas

as suas formas. A representação pode ser conceituada em termos de reivindicações ou demandas representativas por uma variedade de atores políticos, em vez como normalmente é o caso, vê-la como o resultado alcançado, ou potencialmente alcançável a partir das eleições. Por fim, é possível citar a ideia de representação por afinidade, defendida por Avritzer (2007) para o caso das instituições participativas (IPs) no Brasil. A legitimidade destes representantes da sociedade civil é atribuída à afinidade e relação com o tema, que os atores adquirem ao longo do seu histórico de participação e envolvimento com a política. Neste caso, o objetivo não é a representação de pessoas, mas de temas e experiências.

Todas essas alternativas à legitimidade da representação da sociedade civil apresentam críticas ao modelo representativo consolidado nos últimos dois séculos, que aposta na expressão da pluralidade no momento eleitoral ou na livre manifestação e organização de grupos de interesse, com foco no modelo econômico e autointeressado do cidadão. A necessidade de direcionar a atenção à pluralidade não expressa por estas vias de representação está baseada seja em uma concepção da política como espaço de construção e transformação das preferências, seja na constatação das desigualdades culturais e materiais que impedem a manifestação autônoma dos indivíduos. Este debate sobre os problemas da inclusão política é frutífero e controverso. Como se destacou anteriormente, o que está em jogo são ideias consolidadas sobre a igualdade política e a legitimidade do poder, baseada na autorização dos governados. Além disso, ao mesmo tempo que essas experiências tentam avançar em relação à consideração igual da diversidade, elas colocam problemas para a inclusão política, na medida em que o acesso aos mecanismos de influência da sociedade civil também é desigual.

Miguel (2011) é um dos autores que apresenta tais fragilidades da teoria contemporânea sobre representação. Para o autor, tanto a noção de perspectivas, quanto a ideia de *advocacy* não dão conta de uma teoria da representação como exercício de poder. A primeira porque obscurece a centralidade dos interesses, deixando de discutir a relação entre perspectivas sociais e a produção das preferências. Miguel aposta que a justificativa para inclusão de grupos na política deve vir não da noção de perspectivas, mas de uma defesa de justiça, cuja presença pode dar acesso ao capital econômico, cultural e político, necessário para o exercício do poder. Enquanto a segunda proposta retira de cena a autorização e *accountability* institucionalizada. Na ausência de mecanismos institucionais de controle e influência que impeçam a usurpação do poder, as formas de representação da

sociedade civil estariam em pior posição do que os espaços tradicionais de representação no que diz respeito ao seu caráter democrático (Miguel, 2011, p. 43). Diante da desigualdade de acesso à esfera pública e às posições de influência no processo decisório, bem como do reconhecimento desigual por parte do Estado e dos atores da sociedade civil de quem são os interlocutores legítimos para falar em nome da sociedade, estes mecanismos de representação da sociedade civil podem reforçar as hierarquias e o poder anteriormente existentes (*op. cit.*, p. 52). Miguel defende que a construção autônoma dos interesses deve ser centralizada em uma teoria da representação e não na aceitação de preferências adaptativas oferecidas por aqueles que falam em nome de alguém, sem autorização.

A crítica tem seus méritos de reintroduzir a importância dos mecanismos de controle dos representantes e alertar para as desigualdades que permeiam os espaços de participação e representação da sociedade civil. Todavia, esta é baseada em um argumento tautológico que retoma a necessidade de autorização eleitoral, sem perceber outras possibilidades de se prestar contas e exercer responsividade. A partir de um ponto de vista muito realista de que a construção autônoma é desejável e deve ser buscada, mas não é possível de ser viabilizada em todos os espaços e momentos de deliberação da política pública, a questão seria saber como criar mecanismos que conectem estes momentos representativos a dinâmicas de participação e debate público. Ademais, é preciso considerar que algumas instituições participativas no Brasil não prescindem de autorização, mesmo que esta ocorra entre um público restrito.

Quanto à ausência de um processo autorizativo para incorporação da pluralidade e controle democrático dos representantes, as IPs, diferentemente dos espaços informais de representação da sociedade civil, não operam por autoautorização. Estes mecanismos de representação de atores coletivos, como conselhos de políticas, conferências, comitês de bacia hidrográfica e Orçamentos Participativos (OPs), no Brasil, apresentam uma forma específica de autorização e seleção, semelhante às eleições. Nestes casos, há uma legitimação derivada, na medida em que tanto o Estado quanto a sociedade reconhecem estes atores como interlocutores válidos. Em relação à sociedade, há um grupo no qual está a origem da representação exercida por estes representantes, mas este grupo pode incluir ou não todas as associações ligadas ao tema ou mesmo não estar organizado em associações. Estudos vêm apontando a relevância de se avaliar em que medida existem formas transparentes de escolha dos representantes, de maneira a envolver um conjunto amplo da população e a diversidade de perspectivas e de associações diretamente relacionadas ao

tema ou à política pública (Almeida, 2011; Lüchmann, 2008). Sendo assim, a representatividade está diretamente relacionada à forma como os espaços são constituídos.

No que diz respeito ao controle democrático, o fato de a sociedade não arbitrar sobre a seleção do representante não significa que ela não possa julgar as atividades realizadas pela sociedade civil, tanto em relação à representação de seus interesses, valores e perspectivas, quanto em relação a sua interpretação e percepção das demandas e necessidades do representado, o que coloca a importância da relação de *accountability* entre representantes informais e seus representados, denominada por Lavallo e Isunza (2010) de dupla face da *accountability* ou o controle dos controladores. Concebida inicialmente como controle social do Estado e suas ações, a sociedade civil precisa prestar contas ao público ao qual representa e que será beneficiário de políticas por ela defendida e deliberada. Este, porém, não é um controle institucionalizado e com capacidade de sanção – como é o caso do voto e dos mecanismos de *checks and balances* –, mas que se desenvolve por meio da justificação pública e de uma prestação de contas relacional que se desloca no tempo e no espaço.

A importância do julgamento para legitimidade democrática da representação da sociedade civil, de origem extraeleitoral, está baseada em uma concepção deliberativa da política. Primeiramente, não se pode perder de vista que um modelo ou ideal de representação, em que grupos nomeados agem no interesse de públicos predefinidos, falha ao não levar em conta as relações que se desenvolvem entre os indivíduos que são escolhidos pelas associações e pelas instituições governamentais para participar nas IPs. Tal modelo deixa escapar sua criatividade, congelando as relações em papéis preordenados, e supõe uma possível homogeneidade de posições entre organizações da sociedade civil que, além de impraticável, é indesejável (Abers e Keck, 2007, p. 20). Se o que ocorre nas IPs é um processo de interação inovadora entre atores com diferentes pontos de vista e diferentes recursos, e se o resultado pode ser não só a redefinição de compreensões, mas também de capacidades reais, então, quem ou o que está sendo representado nestes espaços está sempre em movimento. Na perspectiva de Saward (2006, p. 229), é preciso olhar para as reivindicações de representação (*representative claims*), abordagem que destaca o lado atuante da representação e gera espaço para um trabalho normativo e criativo na radicalização das ideias sobre quem e o que pode valer como politicamente representativo. Nas palavras de Abers e Keck (2008b), “eles são ativistas promovendo causas muito mais do que delegados de constituintes com preferências predefinidas”.

Essa atividade criativa se beneficia de uma característica mais porosa das instituições participativas ao controle e julgamento público. Desse modo, elas podem contribuir para maior aproximação entre representantes e representados, identidade e sentimento de pertencimento e afinidade com a temática a ser deliberada (Avritzer, 2007). Existem algumas possibilidades de controle público e, como meios de divulgação mais amplos das ações das instituições participativas – internet, jornal, rádio e televisão –, nenhuma delas dispensa a necessidade de desenvolvimento de canais permanentes de interação e, tampouco, uma maior interlocução com seus membros.

Em segundo lugar, mais que dupla face, a *accountability* é um processo que pode se desenvolver de maneira relacional em diferentes níveis. Esta é uma dimensão que vem sendo desenvolvida por teóricos deliberativos baseados na ideia de sistemas, os quais propõem avaliar a legitimidade da deliberação que ocorre nos diferentes minipúblicos a partir de sua conjugação com outros espaços informais e formais. Nestes casos, os autores buscam retirar as exigências de que todos os espaços de deliberação contenham todos os atributos requeridos para a *boa deliberação* (Parkinson, 2003; Hendriks, 2006). O sistema deliberativo como um todo deve provê-los. Conforme destacado por Mendonça (2011, p. 214), é preciso desterritorializar a deliberação, de modo a pensá-la como um processo diferido no tempo e espreado no espaço, não se conformando em diálogos específicos. Esta noção permite a compreensão da representação não como uma ação singular de cada indivíduo ou instituição, mas como um sistema complexo e plural – no qual emergem várias atividades e esferas de deliberação e abre caminho para um conceito mais realista da política representativa, que possa trabalhar a interação entre pluralidade e unidade, soberania individual e do Estado.

De acordo com Parkinson (2003), a legitimidade dos atores no processo deliberativo, face à ausência de autorização e da presença de *todos* envolvidos, emerge na interseção entre a esfera pública e o Estado e não no interior de diferentes fóruns deliberativos (*op. cit.*, p. 186). Desse modo, os diferentes fóruns são dependentes da comunicação que ocorre na conversa cotidiana, no ativismo e nos diferentes fóruns representativos de tomada de decisão. Ou seja, a atividade representativa está diretamente conectada a práticas de participação e deliberação. Manifestações de protesto e ativismo dos indivíduos podem, por exemplo, impulsionar tanto diretamente o Estado, quanto agências de controle e sociedade organizada de modo a exigir explicações e justificações.

Ao mesmo tempo, a sociedade civil dentro das instituições participativas pode servir como agência de controle, forçando o Estado a informar e a prestar contas à sociedade, ou deliberando conjuntamente com atores governamentais sobre o cumprimento de determinada orientação política. Situar as IPs nesta rede ampla pode ajudar a compreender suas possibilidades e limites no processo de prestação de contas e responsividade.

É importante lembrar, por fim, que nem sempre a conexão entre arenas é natural e recíproca (Hendriks, 2006). Nesse sentido, importa avaliar em que medida as conferências nacionais se conectam com outros espaços informais de representação e participação e qual tem sido sua relação com o sistema político, uma vez que este é responsável pela implementação das decisões.

3 CONSELHOS DE POLÍTICAS E CONFERÊNCIAS NACIONAIS: CONTRIBUIÇÕES AO DEBATE TEÓRICO

As inovações institucionais da recente democracia brasileira figuram como um rico laboratório para o debate internacional sobre a pluralização da representação, ao mesmo tempo, demandam uma leitura diferenciada sobre sua legitimidade democrática. Desse modo, embora façam parte de um movimento global de protagonismo dos atores sociais na denúncia dos limites da democracia representativa e na proposição de alternativas para a política democrática, a compreensão dos arranjos participativos no país requer atenção às especificidades da relação entre Estado e sociedade. A primeira delas refere-se ao contexto de redemocratização em que emergem. A participação da sociedade civil no processo decisório de políticas públicas e como princípio de organização da república brasileira consubstanciou-se com a Constituição de 1988, após um longo histórico de exclusão da grande maioria da população do processo de legitimação dos governos e de influência nas suas decisões. A segunda especificidade diz respeito ao amplo repertório de participação dos cidadãos, desde as mais diretas até as mais indiretas, formais e informais. As práticas participativas e representativas incluem práticas menos conhecidas, como as conferências de políticas públicas, passando pela reestruturação e ampliação de experiências preexistentes, como as audiências públicas, os conselhos e os comitês de bacia hidrográfica, sem prescindir da valorização de práticas menos afamadas, como as ouvidorias e as mesas de negociação e de diálogo, e da criação de espaços com-

pletamente distintos, como os orçamentos participativos. Estas experiências foram denominadas por Avritzer (2009, p. 8) instituições participativas:

“são instituições que operam simultaneamente por meio dos princípios de participação e representação; transformam características voluntárias da sociedade civil em formas de permanente organização política; interagem com partidos políticos e atores estatais e para as quais o desenho institucional tem grande relevância na sua efetividade”.

Entre as IPs destacadas, o trabalho se dedica a analisar as mudanças na forma de pensar a legitimidade da representação, a partir das conferências de políticas públicas. Apesar de existirem no cenário brasileiro desde antes da redemocratização – a primeira conferência nacional de saúde foi organizada pelo governo Vargas ainda nos anos 1940 – nos últimos anos, especialmente no governo Lula, a natureza, a composição e a extensão das conferências mudaram completamente o seu papel no quadro geral de produção das políticas públicas. De acordo com Pogrebinschi e Santos (2010), de 87 conferências realizadas entre 1988 e 2010, 71,3% delas foram realizadas no governo Lula (2003-2010). Os temas de abrangência das conferências são variados, englobam questões relacionadas à saúde, às minorias e aos direitos humanos, ao Estado, à economia e ao desenvolvimento, à educação, à cultura, à assistência social e ao esporte. Envolvem um número expressivo de participantes. Estima-se que mais de 5 milhões de pessoas tenham participado nas diferentes etapas (Brasil, 2010).

As conferências nacionais se institucionalizaram como parte do processo de formulação de políticas públicas do Poder Executivo e, por conseguinte, acabam impactando o processo legislativo da produção de leis, seja pelo seu aspecto informativo, seja pela legitimação via participação, seja pelos insumos deliberativos próprios de sua atividade representativa (Pogrebinschi e Santos, 2010, p. 10). Mais que instituições participativas nos termos definidos por Avritzer (2009), as conferências são instituições representativas no sentido de gerarem dinâmicas de representação da sociedade civil e de comporem de forma mais complexa a estrutura de representação política no âmbito do Estado e de seus poderes, abrindo novos espaços de influência da sociedade civil para além das formas mediadas por meio do voto e dos partidos políticos. Além da dimensão institucionalizada, não eventual e representativa das conferências, os autores concordam com algumas características que definem estes processos, a saber, convocação e organização pelo Poder Executivo, envolvimento de atores da sociedade civil e do Estado, aspecto deliberativo e propositivo da formulação e monitoramento das políticas públicas e presença

de etapas preparatórias e de um processo escalonado – municipal, regional, estadual e nacional (Moroni, 2006; Teixeira, Souza e Lima, 2011; Pogrebinschi e Santos, 2010).²

Essa inovação tem despertado a atenção de estudiosos da participação. Diferentemente dos conselhos de políticas que contam com uma literatura ampla e especializada sobre os efeitos democratizantes destes espaços, os dados sobre conferências ainda são incipientes. Algumas iniciativas mais conhecidas são as de Silva (2009) e Moroni (2006), sobre a efetividade das conferências, no que tange à capacidade da burocracia estatal de dar procedimento aos resultados da participação social. Além disso, é importante citar os estudos de Pogrebinschi e Santos (2010) que tratam do impacto das conferências no processo legislativo; do Ipea e do Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC) sobre a interface entre conselhos e conferências, apresentando um mapeamento geral sobre estes processos, em termos de número de participantes, regras de inclusão e objetivos das conferências;³ e do Projeto Democracia Participativa (PRODEP), que apresenta o perfil dos participantes e a percepção do processo deliberativo.

A crescente atenção às conferências desperta o interesse em avaliar a legitimidade do processo representativo, uma vez que atores estão falando em nome de públicos e tomando decisões que afetam as pessoas beneficiadas pelas políticas públicas. Neste texto, parte-se do pressuposto que as conferências e o conjunto de IPs em funcionamento na democracia brasileira transformam a representação política, pelo menos em três aspectos. Em primeiro lugar, são nestes espaços que há uma alteração significativa na concepção de representação, pois o foco não está no número de vezes que o cidadão participa, mas na maneira como participam e em nome de que e de quem participam (Pinto, 2004). A forma de inclusão social é diferente do modelo autoritário e corporativo, no qual a sociedade em geral participava apenas por meio de canais abertos e sob regulação do Estado ou em um escopo delimitado de interesses. O Estado continuou como indutor da participação em alguns canais,

2. Uma das diferenças da denominação de Pogrebinschi e Santos (2010) em relação à definição de Teixeira, Souza e Lima (2011) é que aqueles não excluíram de sua classificação as conferências que foram convocadas pelo Poder Legislativo – 8ª e 10ª Conferências de Direitos Humanos. Além disso, os primeiros autores excluíram de sua classificação as Conferências Nacionais de Ciência, Tecnologia e Inovação de 2001, 2005 e 2010 e a Conferência Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente de 1995, por não possuírem caráter deliberativo, normativo e nacional.

3. Alguns resultados dessas pesquisas foram apresentados na oficina: *Conferências Nacionais: evolução, características e efetividade*, a qual foi uma iniciativa decorrente da parceria entre a Diretoria de Estudos sobre Estado, Instituições e Democracia (Diest/Ipea) e o Projeto Democracia Participativa da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). A oficina foi realizada nos dias 25 e 26 de agosto de 2011 no Ipea, Brasília-DF.

como orçamentos participativos, conselhos e conferências, mas a sociedade tem um papel relevante na formatação destes espaços ao transferir práticas sociais e culturais para o nível institucional e pluralizar as áreas e temáticas sob sua influência (Avritzer, 2009). Em segundo lugar, e como decorrência do primeiro aspecto, as IPs tentam escapar da lógica competitiva pluralista ou da dinâmica da representação estatal liberal, propondo uma experiência com a pluralidade que leve em conta outras formas de manifestação da sociedade, que não apenas por meio da política agregativa do voto ou da lógica competitiva de interesses de grupos. Em terceiro lugar, colocam de forma inédita Estado e sociedade partilhando o poder decisório em áreas que historicamente estiveram sob a tutela do Estado. Desse modo, impõem à teoria política uma revisão dos critérios de legitimidade pensados para o corpo doutrinário da democracia representativa, bem como um resgate da associação entre representação e exercício contínuo da soberania popular. É importante destacar que o termo instituição participativa é utilizado apenas como categoria analítica e não a partir da dimensão normativa da participação, haja vista que o que se pretende avaliar é justamente seu papel representativo.

Não obstante as promessas de alteração na relação entre Estado e sociedade, pouco se sabe sobre a capacidade das conferências instituírem um processo representativo que leve em conta a pluralidade de atores e demandas sociais. A hipótese de Pogrebinschi e Santos é que a presença de espaços participativos que conectam sociedade e Estado, tanto do ponto de vista das decisões administrativas do Poder Executivo quanto do processo legislativo do Congresso Nacional, é um meio de trazer a multidimensionalidade dos interesses, valores e intensidades para se fazer representar no mundo formal: “as Conferências Nacionais no Brasil acabam por representar um experimento institucional cuja função é justamente o de ‘furar’ o cerco da unidimensionalidade do conflito partidário” (2010, p. 28). Elas trazem temas fundamentais para a agenda pública, cujo tratamento em espaços separados de discussão e, portanto, mais simplificados e definidos facilita a negociação e a deliberação. Nas conferências, os atores não precisam negociar suas posições em determinada questão ou política (*issue*), tendo em vista suas preferências com relação a uma *issue* distinta, tampouco considerando as decisões tomadas em outros fóruns. Dessa maneira, elas permitem que a multidimensionalidade retorne à cena política e que minorias convertam-se em maiorias políticas eventuais, por exemplo, mulheres, idosos, pessoas com deficiência, gays, lésbicas, travestis etc. (*op. cit.*, p. 19). Além desta capacidade de trazer a multidimensionalidade para a política por meio do isolamento do objeto de discussão de outras questões e políticas não relevantes, as conferências podem servir como importante recurso informacional para os legisladores. Neste caso, uma das hipóteses dos autores é que quanto mais plural as visões concernentes aos temas sob

discussão, maiores as chances de virarem diretrizes na atividade legislativa. A explicação para esta relação está na presunção de que conferências plurais oferecem elementos para a produção de políticas públicas compatíveis com os interesses e valores dos principais grupos e indivíduos afetados pela política, diminuindo os custos de informação do legislador sobre os conflitos e questões merecedoras de regulamentação.

Essa é uma hipótese que não foi testada pela pesquisa dos professores do Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Este trabalho também não apresenta dados suficientes para apontar tal relação entre a multiplicidade de visões e maior efetividade na produção de políticas públicas oriundas das conferências. Todavia, parte da noção de multidimensionalidade se dá para avaliar se as conferências nacionais incluem de fato a pluralidade de atores e perspectivas sociais e impactam no processo decisório. Tal pesquisa será realizada com base em dados secundários produzidos por diferentes autores e institutos de pesquisa. Utiliza-se principalmente informações apresentadas por Teixeira, Souza e Lima (2011), devido a sua variedade de informações sobre as normas que regulamentam a representação em distintas conferências, e dados de uma pesquisa do PRODEP, em parceria com a Vox Populi, realizada com 2.200 pessoas, em 24 estados e no Distrito Federal, em junho de 2011. Apenas os estados do Amapá e de Roraima não constam na amostra, a qual apresentou características muito próximas da população relacionadas à raça ou cor, gênero, escolaridade e renda, conforme dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD, 2009). Entre os entrevistados, 143 pessoas (6,5%) declararam ter participado de alguma conferência de política pública. Será também destacada a avaliação de Silva (2009) sobre a efetividade das conferências na produção de políticas públicas. Além da referência a estas pesquisas, o trabalho realizou uma análise qualitativa em 28 regimentos internos e/ou regulamentos de conferências nacionais. A seleção priorizou as últimas edições de conferências realizadas em cada área temática, até o ano de 2010.⁴

4. Aquicultura e Pesca (2009); Assistência Social (2009); Cidades (2003); Comunicação (2009); Cultura (2010); Defesa Civil e Assistência Humanitária (2010); Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (2008); Direitos da Pessoa com Deficiência (2008); Direitos da Pessoa Idosa (2009); Direitos Humanos (2008); Economia Solidária (2010); Educação (2010); Educação Básica (2008); Educação Escolar Indígena (2009); Educação Profissional Tecnológica (2006); Esporte (2010); Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde (2006); Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais (2008); Juventude (2008); Medicamentos e Assistência Farmacêutica (2003); Meio Ambiente (2008); Políticas Públicas para Mulheres (2007); Saúde (2008); Saúde Ambiental (2009); Saúde Indígena (2001); Saúde Mental (2010); Segurança Alimentar e Nutricional (2007); e Segurança Pública (2009). Apenas nos casos da Conferência das Cidades e da Saúde Indígena, não foi possível obter os documentos das últimas edições. Também ficaram de fora as Conferências de Ciência e Tecnologia e Inovação, Comunidades Brasileiras no Exterior, Direitos da Criança e do Adolescente, Promoção da Igualdade Racial, Povos Indígenas, Saúde Bucal e Saúde do Trabalhador, as quais não se conseguiu acesso aos documentos por meio de pesquisa na internet.

Para analisar a presença da pluralidade como princípio de legitimidade da representação nas conferências, o texto considera, em primeiro lugar, o processo de inclusão dos atores sociais. Em segundo lugar, olha para o relacionamento entre representantes e representados. É bom lembrar que as instituições participativas potencializam um tipo de prestação de contas relacional, que apesar de não institucionalizado por meio das eleições, pode gerar um controle público discursivo (Warren, 2006). Face ao conhecimento ainda pequeno da dinâmica das conferências, em sua multiplicidade de temas e atores, pretende-se levantar questões que possam orientar os estudos sobre a representatividade destas experiências, mostrando que é possível uma forma ampliada de representação política que não se restrinja aos mecanismos de autorização de todos e à concepção de igualdade liberal.

3.1 Como incluem a pluralidade?

Em trabalho anterior, sugeriu-se analisar a inclusão dos diferentes grupos e indivíduos nas instituições participativas – especificamente, conselhos gestores e comitês de bacia hidrográfica – a partir de quatro dimensões: *i*) quais são os segmentos e as categorias que têm assento; *ii*) quais são as regras que habilitam quem tem direito a participar; *iii*) quem são estes atores em termos de características socioeconômicas; e *iv*) como são selecionados (Almeida, 2011). Estas questões permitem avaliar tanto a dimensão normativa, a saber, as regras que informam o processo de inclusão e *autorização* dos atores, bem como a empírica, ao direcionarem como se dá a participação e a representação. Desse modo, será possível perceber em que medida as conferências caminham para a consideração igualitária dos distintos interesses, valores, opiniões e perspectivas presentes na sociedade, complementando a igualdade matemática proveniente do voto.

3.1.1 Quem são os atores e segmentos que participam?

A primeira observação sobre o processo de inclusão nas conferências e distintas IPs no Brasil é que há diferenças em relação aos objetivos e aos grupos de indivíduos incluídos. Fung (2004) explora estas variações institucionais de minipúblicos⁵ destacando a necessidade de se prestar atenção nos objetivos dos fóruns, nos mecanismos de seleção, no tema da participação, em como ocorre a participação, quando, por que, na existência

5. Minipúblicos, para o autor, seriam espaços que reúnem cidadãos em deliberações públicas organizadas de maneira autoconsciente, conectando atores da sociedade civil e do Estado.

ou não de empoderamento – influência nas decisões políticas – e no monitoramento das decisões e acompanhamento dos resultados. Assim, deve-se estabelecer o tipo de participação que se tem em mente a fim de avaliar a adequação dos espaços deliberativos aos seus objetivos e funções.

Tendo em vista as características das conferências como instâncias de proposição e deliberação de políticas públicas nos diferentes níveis da Federação, sem a autorização de todos os indivíduos, a questão que se coloca é que tipo de participante poderia trazer mais contribuições: atores já envolvidos na discussão de certo tema – por exemplo, entidades e organizações, movimentos sociais, grupos de interesse, comunidades epistêmicas etc. – ou os chamados *cidadãos comuns*, sem muito envolvimento com a temática. É importante lembrar que a solução representativa para o problema da escala e complexidade das decisões continua a ser uma questão imperativa nas sociedades contemporâneas. Apesar dos ganhos da participação direta, anteriormente destacadas por extensa literatura, em alguns casos, ela não é possível, tampouco desejável. Desse modo, é preciso avaliar em que medida os cidadãos comuns são incluídos ou não nas conferências e qual é a justificativa para a participação de atores sociais e estatais nos distintos momentos em que estes processos ocorrem.

Diferentemente dos conselhos que geralmente envolvem apenas instituições e organizações da sociedade civil, nas conferências as etapas concatenadas permitem algum envolvimento da sociedade. De acordo com dados de 52 CNs, analisados por Teixeira, Souza e Lima (2011, p. 15), 73% das conferências realizadas de 2003 a 2010 apresentaram etapas no nível estadual e municipal.⁶ As que não ocorrem nos municípios e estados tiveram uma etapa regional. Ainda na dimensão geográfica, outra modalidade de etapa preparatória existente foi a conferência intermunicipal que facilitou a mobilização e a discussão de base territorial. É importante lembrar também que, pelo menos em municípios de médio e grande porte, nas áreas mais consolidadas de políticas sociais, como saúde, assistência social e direitos da criança e do adolescente, é comum a realização de reuniões preparatórias para as conferências nos bairros, distritos e/ou nas regiões da cidade. Estas assembleias envolvem os moradores das localidades, os quais discutem as demandas e proposições de uma

6. É importante lembrar que a ausência de etapas municipais ou estaduais não impede a realização da conferência nacional.

agenda para a área, tendo em vista os eixos norteadores das conferências definidos em regimentos ou regulamentos nacionais. São, nestas localidades, eleitos os delegados que serão representantes na etapa municipal. Esta, sem dúvida, não é uma prática possível para as distintas temáticas que vêm sendo alvo de conferências, tampouco é um modelo adotado em todos os municípios brasileiros, dada a sua heterogeneidade em termos demográficos, econômicos, políticos e sociais.

A partir do nível municipal, as conferências passam a contar com delegados que terão responsabilidade de discutir as propostas e elaborar relatórios que serão encaminhados à etapa seguinte. A distribuição de vagas de delegados da sociedade civil é específica em cada espaço, a depender dos segmentos reconhecidos naquela área temática. Nestes casos, a representação de entidades e organizações da sociedade civil que possuem afinidade com a temática são reconhecidas como interlocutoras válidas da população em geral. Cinco são as categorias presentes de maneira geral nas conferências: usuários, trabalhadores, movimentos sociais, empresários e sindicatos. Além destes, estão mencionados prestadores de serviço ou concessionários de serviços públicos, organizações não governamentais, entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa. A depender da forma como está organizada a sociedade naquela área temática, varia a quantidade de vagas destinadas a cada segmento.

Pesquisas qualitativas sobre o perfil dos segmentos das conferências nacionais revelam que, apesar de serem espaços de interação entre Estado e sociedade, estes mecanismos têm propiciado uma participação numericamente maior do último. De acordo com análise de Silva (2009, p. 29) para 34 conferências nacionais,⁷ realizadas no período de 2003 a 2006, 55,1% dos participantes eram da sociedade civil, 36,6% da esfera governamental e 8,3% eram observadores, representantes do Legislativo ou de órgãos internacionais. A análise dos regimentos internos de 52 conferências nacionais realizada por Teixeira, Souza e Lima (2011) confirma a predominância dos atores da sociedade civil (68% das vagas) em relação aos governamentais (32%).

7. Importante ressaltar que Silva (2009) não faz a diferenciação entre conferências a partir dos critérios elencados por Teixeira, Souza e Lima (2011), incluindo, desse modo, no seu estudo a análise das Conferências Nacionais de Arranjos Produtivos Locais, Infantojuvenil pelo Meio Ambiente e 10ª Conferência de Direitos Humanos.

Os dados numéricos sobre a representação dos segmentos sociais nas conferências indicam que estes são espaços potenciais de inclusão da pluralidade. Todavia, pouco se sabe se a maior participação da sociedade civil vem acompanhada de uma distribuição plural em relação às distintas perspectivas sociais e aos discursos públicos sobre as temáticas ali tratadas. Considerando que apenas um pequeno número de associações e indivíduos participam dos processos nacionais que estabelecem as diretrizes das políticas públicas, é preciso dar atenção às regras que normatizam esta inclusão.

3.1.2 Quais são as regras que habilitam as entidades?

Tendo em vista que a participação nesses colegiados não é individual, mas coletiva, é imprescindível prestar atenção na forma de incorporação das entidades. Em que medida as conferências estão abertas à disputa de diferentes organizações pelo assento e são permeáveis aos distintos grupos presentes na esfera pública são questões centrais para a legitimidade da representação. A análise das regras que delimitam o funcionamento das conferências pode indicar quais são os critérios que definem a participação, e se existe uma preocupação com a introdução de perspectivas sociais tradicionalmente excluídas do processo decisório e de entidades com afinidades temáticas variadas. Assim, será possível avaliar se os critérios de legitimidade da representação da sociedade civil destacados pela literatura, como as ideias de afinidade, perspectivas e discursos que buscam deslocar a importância da representação de indivíduos para enfatizar as múltiplas dimensões da atividade representativa, encontram ressonância na forma como as conferências incluem seus representantes.

A leitura dos regimentos internos (RIs) e/ou regulamentos de 28 CNs realizadas nos últimos anos mostrou que o critério de territorialidade é um dos elementos centrais de definição do número de participantes e está presente em todos os processos analisados. Considerando a dimensão continental do Brasil e a heterogeneidade em termos numéricos da população, é importante que as CNs estejam preocupadas em adotar critérios de proporcionalidade de acordo com a faixa de habitantes. No entanto, esta escolha necessariamente gera um desequilíbrio em termos de regiões do país, haja vista que especialmente a região Sudeste é representada por um número maior de delegados. Desse modo, é importante perceber se existem mecanismos que buscam ampliar qualitativamente a diversidade de interesses e perspectivas.

Nessa direção, verificou-se se os RIs adotam alguma especificação dos representantes da sociedade civil nas etapas nacionais, para além da subdivisão entre Estado e sociedade. De 28 RIs, dezenove (68%) citam categorias mais gerais da sociedade civil, por exemplo, trabalhadores, organizações não governamentais, movimentos populares, empresários etc. Esta interpretação mais ampla dos atores que compõem a sociedade civil pode contribuir para a disputa entre as diferentes associações que participam das etapas estaduais, permitindo que a entidades com *afinidade* temática (Avritzer, 2007) participem do processo. Apenas 4 RIs especificaram quais eram as entidades que têm direito à vaga – Aquicultura e Pesca, Educação Profissional e Tecnológica, Saúde Indígena e Segurança Pública. Todavia, não é possível afirmar até que ponto a não especificação de algumas categorias pode levar à mobilização apenas das associações com maiores recursos políticos e materiais. Esta é uma questão de difícil mensuração, que só poderá ser respondida com a análise qualitativa dos participantes das distintas conferências.

Para que possam expressar a multidimensionalidade da política, as conferências nacionais precisam incorporar não apenas a diversidade de atores da sociedade civil, mas também espelhar uma diferenciação interna no perfil dos participantes. De acordo com pesquisa nos regimentos internos de Teixeira, Souza e Lima (2011), a partir de um olhar para a presença de cotas para alguns grupos tradicionalmente excluídos, não há, em geral, uma preocupação na normatização das CNs com a inclusão das diferentes perspectivas opiniões e interesses. Apenas 15% de 52 conferências analisadas destinaram vagas por gênero, 7% por idade e 9% por cor ou raça. A condição socioeconômica foi critério de inclusão para duas conferências de segurança alimentar e nutricional e citada, sem especificação de cotas, para a 11ª de Direitos Humanos e a 2ª de Políticas Públicas para as Mulheres. Os autores notam que a presença de tal orientação por perspectivas sociais é restrita a espaços cujo público esperado é deste ou daquele grupo social. A tendência é mais de escuta de demandas e mediação de interesses de grupos beneficiários das políticas, do que de inclusão de diferentes perspectivas no debate político (*op. cit.*, p. 29). Sendo assim, associam a participação nas conferências com a interpretação neocorporativa de Schmitter, uma vez que assumem monopólios associativos, pois somente organizações com certas características seriam capazes de agregar opiniões com informações precisas, *expertises* profissionais, capacidade contratual e legitimidade de participação.

Essa é uma interpretação que precisa ser confrontada. Primeiro, porque os dados anteriores sobre a ampla denominação das categorias que englobam a sociedade civil não permitem afirmar que as conferências são processos de disputa de grupos de interesses e corporativos. Mesmo que a defesa de interesses de categorias seja uma dinâmica presente nas conferências, é importante lembrar que como espaço de deliberação de políticas públicas, elas precisam transcender a discussão corporativa englobando uma discussão mais generalizada sobre as diretrizes da política. Segundo, porque a ausência de políticas afirmativas em torno de perspectivas sociais pode não significar sua ausência das conferências e/ou de grupos em defesa de algumas posições identitárias, culturais e sociais. Nesse sentido, os dados a seguir sobre o perfil dos participantes podem dar algumas pistas.

3.1.3 Perfil socioeconômico e cultural.

Embora se saiba com segurança o perfil dos participantes em relação a sua vinculação a setores sociais organizados ou ao Estado, bem como o número de pessoas envolvidas em cada uma das temáticas, o conhecimento qualitativo sobre o público da conferência ainda é muito incipiente. Vale lembrar que, diante dos limites da igualdade matemática do voto, ou da igualdade de direitos de cidadania liberais, a teoria democrática vem apontando para a importância de incluir grupos sistematicamente ausentes das esferas políticas e representativas, a partir da consideração da diversidade social, em termos culturais, étnicos, religiosos, identitários e de gênero (Phillips, 1995; Young, 2000).

A ausência de critérios de inclusão de algumas perspectivas sociais em seus documentos regulamentadores, como se viu na seção anterior, não pode ser lida como sinônimo da não participação nas CNs. Apesar disso, é causa para preocupação que esta não seja uma orientação dos documentos normatizadores do processo. Além do mais, não se sabe em que medida a presença de grupos com alta capilaridade organizativa também espelha uma formação mais elitista, no que diz respeito ao perfil de renda e escolaridade, e pouco plural em relação à raça ou cor e gênero. Pesquisas nos conselhos de políticas já revelaram a propensão à participação de indivíduos com características socioeconômicas acima da população, embora muito próximos do perfil de raça e gênero (Lüchmann, 2010; Almeida, 2011). Esta também é uma tendência entre aqueles que participam de diferentes tipos de organizações civis e espaços participativos.

Uma pesquisa realizada pelo PRODEP em parceria com o Instituto de Pesquisa Vox Populi, em uma amostra representativa da população brasileira, foi possível perceber que o perfil daqueles que se declararam participantes de algum tipo de organização política – 26,8% da população –, tais como movimentos sociais, sindicatos, partidos políticos ou instituições participativas – conselhos de políticas e orçamentos participativos –, aproxima-se da população em algumas dimensões. Em relação ao gênero, a participação dos indivíduos é muito mais equilibrada que nos espaços tradicionais de representação eleitoral. Em média 52,1% dos homens e 47,9% das mulheres, declararam participar de pelo menos um dos espaços citados na pesquisa. A participação dos homens é maior, porém, entre aqueles que declararam participar de cinco ou mais espaços (58,4%). A alta participação das mulheres nestes espaços mostra que diferentemente do processo eleitoral tradicional, nos quais são confrontadas com um preconceito social arraigado, que atribui ao gênero feminino a responsabilidade de cuidar do ambiente doméstico, e ao masculino, do mundo público. Nos espaços da sociedade civil, a exigência é maior quanto às ideias e aos princípios que são compartilhados em um mesmo campo de participação (Lüchmann e Almeida, 2010, p. 91).

A idade e a cor também não apresentam grandes discrepâncias entre aqueles que declaram participar de um a quatro espaços e os que não participam de nenhum. A pequena diferença geralmente está relacionada aos indivíduos que declararam participar de mais de cinco espaços. Eles estão mais distribuídos na faixa etária de 35 a 59 anos (61%) e com menos pessoas acima de 60 anos. Em relação às pessoas que participam de dois a quatro espaços, a diferença está na cor ou raça – 53,7% se declararam brancos em comparação com 45,2% dos entrevistados que não participam. Desse modo, percebe-se que em relação à inclusão de perspectivas sociais tradicionalmente excluídas, como mulheres, negros e pardos, não há diferenças extremas na participação social.

Porém, no que tange à renda e à escolaridade, o perfil associativo se distancia da população. A diferença na escolaridade é mais visível entre aqueles que participam de dois ou mais espaços. Entre eles, a porcentagem de indivíduos que possui até o ensino fundamental é bem menor que entre os que não participam ou o fazem apenas em um espaço. Os participantes também apresentaram um índice maior de ensino médio completo e incompleto e nível superior e pós-graduação – 18,1% e 24,7% daqueles que estão envolvidos de dois a quatro e cinco ou mais espaços, respectivamente, possuem nível superior – completo ou incompleto –, contra 9,4% da população não participante. Este é um dado também encontrado nas pesquisas que se concentram no perfil participativo dos conselhos de políticas.

TABELA 1
De quantos espaços participa X escolaridade

| Escolaridade | De quantos espaços participa? | | | | | | | |
|--|-------------------------------|----------------|------------|----------------|--------------|----------------|--------------|----------------|
| | Até 1 | | De 2 a 4 | | De 5 ou mais | | Nenhum | |
| Não frequentou a escola/analfabeto | 10 | 3,50% | 1 | 0,40% | 0 | 0,00% | 37 | 2,30% |
| Sabe ler e escrever, mas não frequentou a escola | 4 | 1,40% | 4 | 1,80% | 0 | 0,00% | 45 | 2,80% |
| De 1ª a 4ª série do ensino fundamental | 63 | 22,00% | 45 | 19,80% | 3 | 3,90% | 480 | 29,80% |
| De 5ª a 8ª série do ensino fundamental incompletas | 42 | 14,70% | 21 | 9,30% | 6 | 7,80% | 253 | 15,70% |
| De 5ª a 8ª série do ensino fundamental completas | 27 | 9,40% | 25 | 11,00% | 6 | 7,80% | 172 | 10,70% |
| Ensino médio completo | 65 | 22,70% | 53 | 23,30% | 19 | 24,70% | 310 | 19,30% |
| Ensino médio incompleto | 34 | 11,90% | 26 | 11,50% | 18 | 23,40% | 154 | 9,60% |
| Superior completo ou incompleto | 39 | 13,60% | 41 | 18,10% | 19 | 24,70% | 152 | 9,40% |
| Pós-graduação | 2 | 0,70% | 11 | 4,80% | 6 | 7,80% | 7 | 0,40% |
| Total | 286 | 100,00% | 227 | 100,00% | 77 | 100,00% | 1.610 | 100,00% |

Fonte: Pesquisa PRODEP/Vox Populi, 2011.

Em relação à renda, os participantes possuem uma renda superior aos não participantes. Entre os últimos, é maior a porcentagem de indivíduos que se localiza na faixa de renda familiar até dois salários mínimos (SMs). De maneira inversamente proporcional, aqueles envolvidos em organizações sociais e instituições participativas apresentaram um índice maior de renda acima de quatro SMs, com destaque para a faixa de cinco a dez SMs, entre os que participam de dois ou mais espaços.

TABELA 2
De quantos espaços participa X renda

| Renda familiar | De quantos espaços participa? | | | | | | | |
|---------------------|-------------------------------|----------------|------------|----------------|--------------|----------------|--------------|----------------|
| | Até 1 | | De 2 a 4 | | De 5 ou mais | | Nenhum | |
| Até 1 SM | 36 | 12,60% | 19 | 8,40% | 2 | 2,60% | 286 | 17,80% |
| Mais de 1 a 2 SMs | 83 | 29,00% | 66 | 29,10% | 16 | 20,80% | 518 | 32,20% |
| Mais de 2 a 4 SMs | 68 | 23,80% | 56 | 24,70% | 14 | 18,20% | 328 | 20,40% |
| Mais de 4 a 5 SMs | 32 | 11,20% | 22 | 9,70% | 14 | 18,20% | 140 | 8,70% |
| Mais de 5 a 6 SMs | 27 | 9,40% | 21 | 9,30% | 11 | 14,30% | 132 | 8,20% |
| Mais de 6 a 10 SM | 13 | 4,50% | 22 | 9,70% | 9 | 11,70% | 72 | 4,50% |
| Mais de 10 a 15 SMs | 14 | 4,90% | 12 | 5,30% | 5 | 6,50% | 85 | 5,30% |
| Mais de 15 a 20 SMs | 7 | 2,40% | 2 | 0,90% | 3 | 3,90% | 11 | 0,70% |
| Mais de 20 a 30 SMs | 6 | 2,10% | 6 | 2,60% | 3 | 3,90% | 36 | 2,20% |
| Mais de 30 SM | 0 | 0,00% | 1 | 0,40% | 0 | 0,00% | 2 | 0,10% |
| Total | 286 | 100,00% | 227 | 100,00% | 77 | 100,00% | 1.610 | 100,00% |

Fonte: Pesquisa PRODEP/Vox Populi, 2011.

Esses dados revelam que apesar de negros, pardos e mulheres serem ativos politicamente em comparação com sua representatividade numérica na população brasileira e com sua atuação em espaços tradicionais da política, há uma diferença na participação em relação à escolaridade e renda, dois recursos muito importantes para o exercício da autonomia e da liberdade da participação. Esta é uma situação agravada em espaços participativos nacionais, como os conselhos e conferências. Resultados preliminares sobre o perfil dos participantes em conferências nas diferentes etapas revelam que quanto maior o nível maior a desigualdade em termos de renda e escolaridade. Na pesquisa PRODEP, em parceria com a Vox Populi, entre os respondentes que afirmaram ter participado de conferências de políticas públicas, percebe-se que em geral as conferências têm incluído a participação de mulheres e negros, com algumas diferenças quando se trata da escala – municipal, estadual e nacional –, como se pode ver no *Texto para discussão* de Eleonora Cunha (2012). Entretanto, o critério de escolaridade e renda revelou-se um fator que diferencia os participantes de conferências da população em geral. A escolaridade dos participantes não apenas é maior, mas também se eleva com a etapa da conferência. Na etapa nacional, 57,9% daqueles que disseram participar possuem ensino superior e/ou pós-graduação. Por sua vez, um fenômeno interessante é que aumenta a porcentagem de pessoas com ensino fundamental – 17,9% na etapa estadual e 31,6% na nacional –, enquanto a participação de pessoas com ensino médio diminui – 35,9% na estadual para 10,5% na nacional.

TABELA 3
Nível de escolaridade dos participantes X etapa da conferência
(Em %)

| Nível de escolaridade | Etapas das conferências | | | |
|--|-------------------------|---------------|---------------|---------------|
| | Local/regional | Municipal | Estadual | Nacional |
| Ensino fundamental (incompleto/completo) | 24,5 | 27,8 | 17,9 | 31,6 |
| Ensino médio (incompleto/completo) | 38,3 | 40,7 | 35,9 | 10,5 |
| Ensino superior (incompleto/completo) | 28,7 | 24,1 | 33,3 | 36,8 |
| Pós-graduação | 8,5 | 7,4 | 12,8 | 21,1 |
| Total | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 |

Fonte: Pesquisa PRODEP/Vox Populi, 2011.

A renda é outro fator de desigualdade na participação social. De acordo com pesquisa PRODEP, em parceria com a Vox Populi, a maioria das pessoas que participou das

conferências possui renda acima da média da população.⁸ De acordo com Cunha (2012), também há variações relevantes no padrão de renda quando se observa a escala: aumento significativo da participação nas conferências de pessoas com renda até um SM – de 5,3% na local e regional para 10,5% na nacional – e superior a vinte SMs – de 2,2% para 10,6%; e decréscimo da participação dos que ganham entre um e dois SMs e quatro a seis SMs. É curioso que as conferências nacionais propiciam a inclusão das diferentes faixas de renda em uma proporção muito próxima à percebida nas conferências municipais. Apenas na faixa de renda superior a vinte salários mínimos, a etapa nacional se destaca com 10,6% contra 2,2% na municipal.

TABELA 4
Renda familiar dos participantes X etapa da conferência em
(Em %)

| Nível de escolaridade | Etapas das conferências | | | |
|-----------------------|-------------------------|--------------|--------------|--------------|
| | Local/regional | Municipal | Estadual | Nacional |
| Até 1 SM | 5,3 | 10,2 | 2,6 | 10,5 |
| De 1 a 2 SMs | 21,3 | 26,9 | 30,8 | 15,8 |
| De 2 a 4 SMs | 18,1 | 19,4 | 25,6 | 26,3 |
| De 4 a 6 SMs | 45,1 | 25,9 | 23,0 | 21,0 |
| De 6 a 10 SMs. | 9,6 | 9,3 | 5,1 | 10,5 |
| De 10 a 15 SMs | 6,4 | 4,6 | 7,7 | 5,3 |
| De 15 a 20 SMs | 2,1 | 0,9 | 0,0 | 0,0 |
| De 20 a 30 SMs | 1,1 | 0,9 | 2,6 | 5,3 |
| Acima de 30 SMs | 1,1 | 1,9 | 2,6 | 5,3 |
| Total | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Fonte: Pesquisa PRODEP/Vox Populi, 2011.

Algumas observações precisam ser feitas com relação à discrepância na renda e escolaridade. Primeiramente, é preciso avaliar em que medida a elevada participação de mulheres, negros e pardos estaria associada a estes fatores. Ou seja, a suposta inclusão de perspectivas sociais tradicionalmente excluídas dos processos decisórios pode estar sofrendo alguma influência da escolaridade e renda, fazendo com que aqueles bem posicionados na estrutura social consigam participar das conferências. Não há dados suficientes

8. O rendimento médio mensal real de todos os trabalhos das pessoas de dez anos ou mais de idade, ocupadas e com rendimento, foi estimado em R\$ 1.106,00, o que correspondia em 2009 a um pouco mais de dois salários mínimos (IBGE, 2011).

para avaliar o potencial das conferências de incluir indivíduos que sejam ao mesmo tempo mulheres, negras e de baixa renda, por exemplo. Em segundo lugar, se por um lado, há uma elevada porcentagem de pessoas com nível superior e com rendimento acima da média da população, por outro, não é desprezível o fato de que as conferências nacionais parecem incluir uma porcentagem de pessoas com nível fundamental muito próximo da média da população e um número maior de indivíduos com rendimento de até um SM, se comparado às etapas locais e estaduais. É preciso ter cautela para interpretar estes dados, tendo em vista o baixo número de pessoas entrevistadas que declararam participar de conferências (143). Mas o que se nota nestes dados preliminares é que não se deve tomar como garantido a não inclusão de algumas perspectivas sociais, com base na existência ou não de cotas nos seus documentos normatizadores. O que não anula a importância de se pensar em algum tipo de discriminação positiva para estes segmentos sociais, haja vista que a representação nestes espaços é um exercício de poder que afeta a vida de muitas pessoas (Miguel, 2011).

3.1.4 O processo de seleção dos delegados e participantes das CNs

A literatura sobre representação política da sociedade civil vem levantando diversos critérios de legitimidade democrática não advindos necessariamente da autorização formal. Atores da sociedade civil e grupos de *advocacy*, por exemplo, alegam representar, em arenas formais e informais, indivíduos, interesses e perspectivas que não ganhariam visibilidade de outra maneira. Todas estas alternativas de interpretação da representação da sociedade civil precisam ser confrontadas com o modo de seleção dos representantes nas instituições participativas no Brasil. Diferentemente das experiências informais de representação que vêm sendo classificadas como formas de autoautorização, no país, conferências, conselhos de políticas e orçamentos participativos adotam algum processo de seleção. Desse modo, embora perspectivas sociais, afinidades e discursos sejam mecanismos que *ativem* a representação, elas não dão conta sozinhas de explicar a legitimidade democrática destas experiências (Almeida, 2011). Tendo em vista a promessa de inserção da pluralidade nas IPs, é preciso avaliar se os métodos de seleção permitem que diferentes perspectivas e identidades associativas encontrem expressão nas conferências.

Primeiramente, devido ao aspecto escalonado das conferências, deve-se notar que os representantes nas etapas preparatórias, locais, distritais e até mesmo nas municipais são eleitos em espaços abertos à população. Certamente não envolvem todos os moradores e tampouco a eleição favorece cidadãos ordinários não envolvidos em associações

e movimentos sociais, porém, existe algum nível de legitimação das conferências junto à sociedade. A qualidade deste processo seletivo dependerá, em certa medida, do tipo de mobilização e convite adotado pelas comissões organizadoras locais, estadual e nacional. Ademais, é importante avaliar qual é o espaço das eleições nas diferentes etapas e se há influência de atores não *autorizados* nas conferências.

Em relação ao processo de mobilização e divulgação, dados preliminares da pesquisa PRODEP em parceria com a Vox Populi mostram que os participantes (54,5%) consideram, em sua maioria, que houve pouca divulgação das conferências. Para 32,9%, houve ampla divulgação e 12,6% responderam que não houve divulgação. Desse modo, a percepção dos atores sociais que participaram de diferentes etapas é que este é um processo que precisa de aperfeiçoamento. Perguntados sobre como ficaram sabendo da realização da conferência, a maioria (32,9%) indicou “convites encaminhados pela comissão organizadora”. As instituições participativas e organizações da sociedade civil também aparecem como responsáveis pela divulgação (12,6%), assim como os meios de comunicação diversos, tv, rádio, jornais e internet (21%). Uma porcentagem elevada (25,2%) citou conversas informais com amigos, vizinhos e colegas de trabalho. Por fim, 8,4% escolheram a opção “cartazes, fôlderes, panfletos”. Estas informações indicam que os métodos adotados estão direcionados tanto para pessoas envolvidas com atividades políticas e associativas – considerando informe da comissão, das IPs e associações – quanto para cidadãos em geral, já que existem métodos de maior alcance, como os meios de comunicação e os cartazes. Porém, a opinião anterior sobre a pouca mobilização mostra que estes mecanismos não são suficientes.

Quanto à eleição para os delegados, o que se pode supor é que geralmente são pessoas envolvidas em associações civis e movimentos sociais que lidam diretamente com a política, a saber, indivíduos altamente envolvidos com o tema e não *cidadãos comuns*. Nas áreas em que possuem conselhos de políticas, pesquisas qualitativas vêm apontando a grande influência destas instituições no processo de seleção e organização das conferências (Faria, 2011). Esta é uma questão pouco trabalhada nos estudos e que pode apresentar alguns *insights* para compreensão da dinâmica representativa nestes espaços.

O processo eleitoral também obedece ao escalonamento das conferências. Sendo assim, conferências municipais elegem os delegados estaduais e estes os nacionais. Todavia,

Teixeira, Souza e Lima (2011) alertam para a existência de uma outra modalidade de delegado, também com direito a voz e voto, que pode comprometer a legitimidade da representação. Além dos representantes eleitos nos estados, as conferências nacionais preveem a presença de representantes natos – geralmente conselheiros nacionais, representantes de órgãos governamentais federais e comissão organizadora. A comissão organizadora também tem poder de indicar organizações consideradas relevantes para o debate – 42% das CNs previram indicação. A presença dos representantes natos é significativamente menor que a dos delegados eleitos, como destaca Silva (2009). De 34 CNs realizadas entre 2003 e 2006, 88% dos delegados foram eleitos nas etapas intermediárias e 12% eram representantes natos – em geral, conselheiros nacionais e comissão organizadora. A legitimidade dos representantes natos está baseada no reconhecimento destes atores como interlocutores válidos, porém, alguns autores destacam a necessidade de se problematizar este tipo de representação. Conforme observa Miguel (2011, p. 52), para os casos de organizações que prescindem de eleições,

“alguém reconhece que determinada organização está credenciada a falar em nome de determinados grupos, experiências ou interesses. Não são os pretensos representados, uma vez que os mecanismos de autorização foram descartados. [...] Enfim, há uma legitimação derivada que pode reforçar as hierarquias e o poder já existentes.”

Algumas ponderações precisam ser feitas a partir dessa avaliação. Em primeiro lugar, em relação às conferências, o reconhecimento de órgãos governamentais como interlocutores válidos não prescinde de autorização. É importante lembrar que representantes de ministérios, secretarias e departamentos do governo são indicados por representantes que têm a autorização eleitoral para decidir em nome do público. Além disso, a presença de atores estatais nas conferências é fundamental para o processo representativo. Como postulam Abers e Keck (2007), representantes da sociedade civil e do Estado têm papel diferenciado nos conselhos em relação à questão “em nome de que falam”. É impraticável esperar que a sociedade civil represente todos os setores da sociedade e que garanta a representação equitativa, na medida em que associações representam as visões diversas e plurais dos grupos organizados. A contribuição da sociedade civil para a democracia reside em seu papel como arena para expressão da diversidade. Contudo, a presença do Estado nas IPs teria o papel de representar interesses dos não organizados ou menos organizados. O governo representativo teria a função de equilibrar a representação igualitária dos ausentes.

Em segundo lugar, no que diz respeito aos conselheiros de políticas, seria mais que o reconhecimento do Estado ou dos atores sociais da validade de sua fala, uma vez que teriam sido escolhidos anteriormente em outros processos seletivos, como legítimos representantes destas temáticas na etapa nacional. O problema maior não parece a falta de autorização, mas a forma como esta ocorreu para definição de sua posição como conselheiro. Teixeira, Souza e Lima (2011) destacam que, nos conselhos nacionais, apenas organizações com abrangência nacional, atuando em um número mínimo de estados, estão habilitadas a uma vaga nestes espaços. Desse modo, há uma restrição do número de organizações aptas à representação, sem englobar aqueles atores ligados às dinâmicas regionais e locais. Por seu turno, é importante lembrar que apesar das decisões em última instância atingirem ou serem implementadas no local, elas têm caráter nacional e precisam ser formuladas levando em consideração tal generalidade. Uma possível solução seria a combinação de critérios territoriais, de maneira que as diferentes regiões pudessem ser contempladas nos conselhos, não apenas aquelas com maior associativismo, como geralmente é o caso do Sudeste. Ademais, o aspecto territorial precisaria ser combinado com a dimensão das perspectivas sociais. Só para dar um exemplo, no caso da saúde, a Resolução nº 333 recomenda que os conselhos adotem uma definição para além dos segmentos – usuários, prestadores privados e públicos e profissionais –, destacando algumas perspectivas relevantes para a política pública, como portadores de algumas patologias, mulheres, comunidade científica etc. (Brasil, 2003). Porém, esta recomendação não parece ser a mesma para o Conselho Nacional. De acordo com o Regimento Interno e o Decreto nº 5.839 que regulamentam o processo eleitoral deste conselho, apenas a dimensão territorial é citada – organizações com abrangência nacional e que estejam presentes em um terço das unidades da Federação e três regiões geográficas do país (Brasil, 2006).

Em terceiro lugar, com relação à indicação nas etapas nacionais de organizações que não se mobilizaram nas etapas municipais e regionais e que têm capilaridade nacional, a noção de reconhecimento por atores estatais e societários parece muito propícia. Mas se crê que a conclusão não pode ser tão direta, ou seja, sem autorização dos representados, não há articulação ou possibilidade de controle. Um dos pontos que parecem nebulosos nos regulamentos e regimentos das conferências é a ausência de outros critérios para tal indicação que possam extrapolar a questão territorial. Desse modo, organizações de abrangência nacional podem contribuir para o debate, haja vista a experiência adquirida e a atuação em diferentes partes do país, mas o poder de indicação nas mãos

da comissão organizadora, a partir de critérios exclusivamente territoriais, não parecer o mais democrático, tendo em vista a possibilidade que diferentes organizações queiram ou devam fazer parte deste processo.

Por fim, há que se ressaltar que as conferências nacionais são resultado de um processo descentralizado de discussão e decisão. Na Conferência de Saúde, realizada em 2011, os grupos de trabalho não podiam criar propostas novas, que alterassem o teor das diretrizes encaminhadas pelos estados. A análise dos 28 RIs realizada para este trabalho confirma igualmente a influência das discussões anteriores no resultado final da conferência. Em todos os casos, os relatórios estaduais subsidiam os trabalhos das comissões, além da exigência de um quórum qualificado para aprovação das diretrizes, revelando a necessidade de um amplo *consenso* em torno das propostas que nortearão as políticas públicas. Desse modo, a qualidade da representação nas conferências é dependente da forma como os atores são incluídos nas diferentes etapas e do processo de deliberação entre os diferentes atores e espaços, como se verá na próxima subseção.

3.2 Como as conferências se articulam com a pluralidade representada?

As características descentralizada e plural das conferências de políticas públicas, bem como seu aspecto deliberativo e propositivo indicam a necessidade de que haja algum nível de articulação com os representados. Nesse sentido, é válida a ideia de Pitkin (1967) de que a representação é uma relação de via de mão dupla: representantes comprometidos com interesses dos representados e estes controlando as ações daqueles. No entanto, como argumentado na segunda seção deste texto, a ideia de *accountability* entre os representantes da sociedade civil está pautada no relacionamento deliberativo e não na presença de sanções legalmente instituídas ou na defesa de interesses de indivíduos. Dessa maneira, críticas a respeito da impossibilidade da representação democrática da sociedade civil, haja vista a ausência de autorização, estão voltadas para relação, eleitor e eleito ou representação e interesses das pessoas, que não se encaixa no modelo extraeleitoral.

Isso não impede que se possa avaliar a existência de controle e prestação de contas por parte dos atores da sociedade civil. É preciso lembrar que os delegados de conferências nacionais são participantes de movimentos e organizações sociais e, portanto, podem prestar contas a este público sobre suas decisões. O que não significa que possuam um mandato delegado, haja vista as características deliberativas destes processos.

Diante da pluralidade de grupos – com interesses, perspectivas e opiniões diversas sobre a temática – e da expectativa de mudança no padrão decisório de políticas públicas a partir da interação entre Estado e sociedade, a representação passa a ser avaliada não pelo número de interesses que são considerados matematicamente no ato de constituição, mas pelo processo de debate e formulação das políticas, a saber, por meio do processo deliberativo. Assim, a ênfase se desloca dos interesses e das preferências que entram no processo de debate para a forma como o *representado* é construído.

Os dados sobre conferências até o momento não permitem avaliar como se desenvolve a prestação de contas e o relacionamento entre representantes da sociedade civil e suas entidades. De qualquer maneira, a opinião dos entrevistados na pesquisa PRODEP em parceria com a Vox Populi traz algumas indicações a respeito do processo deliberativo, especificamente sobre o processo de debate, central entre os teóricos para a efetiva transformação e construção de preferências. Setenta e nove por cento acreditam que as conferências são marcadas pelo processo de debate e contestação de ideias, nos quais há um equilíbrio entre atores da sociedade civil e do Estado (59,3%). Apenas 21,2% consideram que há um predomínio de falas dos atores governamentais e 18,6% da sociedade civil. Logo, a maioria avalia positivamente o processo de interação entre os segmentos, embora seja impossível afirmar a qualidade deste debate em relação à troca de razões igualitária e mutualidade entre os participantes. Considerando que não é possível haver um processo deliberativo equilibrado sem informações adequadas, questionou-se também aos entrevistados se eles tinham acesso às informações necessárias para a deliberação. Destes, 57,5% responderam afirmativamente e 41,6% disseram que não têm acesso às informações. Este é um dado preocupante, pois pode comprometer a qualidade do debate.

Outro ponto importante para a qualidade da interação nas conferências é sua conexão com as distintas arenas deliberativas, como a sociedade, as instituições participativas e o Estado. Nesse sentido, não basta a justificção pública e troca de razões entre os participantes, é preciso situá-las em um complexo processo de formulação das políticas públicas no que se refere às suas fases e atores (Hendriks, 2006; Parkinson, 2003).

Em relação à conexão com as pessoas afetadas pelas políticas, algumas conferências vêm inovando nas formas de mobilização dos cidadãos. Entre elas, destacam-se as conferências livres, etapa preparatória não eletiva, fundada na liberdade de organização da

sociedade. Realizadas pela primeira vez na temática de juventude, foram posteriormente utilizadas em outras seis áreas (Teixeira, Souza, Lima, 2011).⁹ Estas etapas possibilitaram a mobilização de públicos que possivelmente não se engajariam em uma conferência de formato padrão. Ademais, formularam propostas que foram encaminhadas às comissões organizadoras para sistematização e inclusão nos textos das etapas posteriores.

Outra modalidade, destacada pelos autores, foi a organização de conferências virtuais, por meio de bate-papos e fóruns de discussão na internet. Este tipo de mobilização foi experimentado em três temáticas: Comunicação, Cultura e Segurança Pública. Apesar de não elegerem representantes, estes outros tipos de conferências encaminharam propostas para os encontros presenciais (Teixeira, Souza e Lima, 2011, p. 16). Estas iniciativas podem contribuir para ampliar a capilaridade das conferências em relação a discursos contrastantes e distintas perspectivas da política pública. Todavia, ainda são iniciativas pontuais e precisam ser pensadas para outras áreas de políticas. Não se pode esquecer também que, como foi descrito antes, dependendo do tipo de política, do tamanho dos municípios e da mobilização que ocorre nestas localidades, as conferências envolvem um processo escalonado que pode ou não envolver a população dos bairros, dos distritos e das regiões. A não obrigatoriedade destas etapas para a realização da nacional pode enfraquecer esta potencialidade de agregar distintas opiniões da sociedade e precisaria ser revista nos seus regulamentos e regimentos.

Quando à interação entre conferências e demais IPs, os conselhos de políticas podem ter um papel relevante no relacionamento entre representantes e representados. Embora, somente em 40% dos regimentos analisados de 52 CNs, os conselhos sejam corresponsáveis pela convocação dos processos (Teixeira, Souza, Lima, 2011, p. 18), a sua participação nas conferências é muito expressiva. Além disso, vale destacar que os conselhos são instâncias importantes de formulação e fiscalização, no nível local e estadual, das políticas deliberadas nas conferências nacionais e, portanto, poderiam assumir uma posição ativa na publicização de tais resultados. Entretanto, não se sabe qual é o espaço que as orientações e diretrizes das conferências ocupam no planejamento e nas deliberações dos conselhos.

9. De acordo com pesquisa dos autores, essa modalidade foi adotada na Comunicação, na Cultura, na Defesa Civil e Assistência Humanitária, nos Direitos Humanos, no Esporte e na Segurança Pública.

Por fim, as conferências precisam ser avaliadas não apenas na sua capacidade de se articular com a pluralidade representada, mas também com o Estado. Isto porque a efetividade dos processos deliberativos depende de continuidade e implementação. Para que possam cumprir as promessas de maior inclusão política, as conferências estão sujeitas não apenas à avaliação da qualidade das formas de seleção e do relacionamento com a sociedade, mas também à possibilidade de influência no processo decisório governamental.

Algumas pesquisas nessa direção apontam que ainda existe uma baixa articulação entre as instituições participativas e a esfera formal do Estado, neste caso compreendidos o Poder Executivo e a burocracia. De acordo com Silva (2009), primeiramente, a força das deliberações das conferências nacionais depende muito da institucionalização destas políticas que obrigue a sua realização, como é o caso da saúde e da assistência social. O problema é que 60% das conferências analisadas pela autora não possuíam qualquer instrumento legal que garantisse a sua continuidade, independentemente das mudanças governamentais. A segunda dificuldade para a efetiva implementação das políticas é sua necessária articulação com outras áreas temáticas. Apesar das conferências serem espaços que facilitam o processo deliberativo ao *isolar* determinada *issue* de outros fóruns de decisão, como bem colocaram Pogrebinski e Santos (2010), elas demandam sua conexão no momento de efetivação das propostas. Silva mostra que do total de 8.047 deliberações de 30 CNs, 45% (3.624) demandavam encaminhamento, de competência exclusiva do ministério responsável pela realização da conferência. Entretanto, 55% (4.423) eram de competência compartilhada (*op. cit.*, p. 32).

Em terceiro lugar, falta previsão sobre o acompanhamento dos resultados. A ausência de um método institucional de gestão, responsável por dar vazão às deliberações dentro da esfera pública federal, torna o processo pouco efetivo e incerto. Em entrevistas com os coordenadores das conferências, Silva identificou que cada conselho e ministério processa os encaminhamentos da forma que lhe apraz. Além disso, 56% dos coordenadores das conferências declararam que não sabem como se dá o encaminhamento no governo federal. Estes relatos reforçam o argumento sobre a importância de se fomentar a conexão entre as diferentes arenas deliberativas, tendo em vista que esta não é uma relação natural ou automática. O crescente protagonismo das conferências nos últimos anos, no que diz respeito à variedade temática e ao número de pessoas incluídas e processos realizados, não veio acompanhado de uma

estratégia de coordenação horizontal entre as diversas conferências, bem como de coordenação vertical entre os distintos níveis de governo e de instituições – ministérios, conselhos de políticas, secretarias etc. – responsáveis por sua implementação. Esta ausência de acompanhamento das deliberações dificulta ao mesmo tempo a prestação de contas com a sociedade, mostrando que o problema da legitimidade democrática da representação da sociedade civil extrapola a simples relação entre autorização e representatividade, assumindo contornos mais complexos.

4 REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E CONFERÊNCIAS: CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

Este estudo exploratório sobre a representação política nas conferências nacionais teve o objetivo de levantar questões para a análise da legitimidade democrática destas experiências no que se refere à atenção à pluralidade. Para isso, considerou-se dois eixos de análise, a pluralidade representativa das conferências em termos do processo de inclusão de atores e a presença de articulação entre as distintas arenas deliberativas, formais e informais, de maneira que estes experimentos possam passar pelo crivo da avaliação pública e serem incorporados efetivamente no processo decisório governamental.

A primeira constatação é que, embora o processo autorizativo seja central para a legitimidade do poder político, a análise da representação não pode se restringir a este aspecto, correndo o risco de anular qualquer possibilidade de avaliação da representatividade da sociedade civil. A autorização derivada dos atores da sociedade civil não está baseada no pressuposto da igualdade matemática, mas em uma igualdade que se volta para a consideração das diversas manifestações da sociedade, discursos, preferências e interesses não expressos pela via eleitoral. As desigualdades nas formas de inclusão não são negligenciáveis. Os dados preliminares apresentados mostram que faltam políticas afirmativas voltadas para a inclusão de perspectivas sociais tradicionalmente excluídas; atenção às desigualdades de renda e escolaridade entre os participantes; uma discussão sobre os critérios de inclusão dos participantes não eleitos em etapas anteriores; e aperfeiçoamento da mobilização dos atores da sociedade civil e do processo de seleção de maneira que a pluralidade de visões possa se fazer representar. Ao mesmo tempo, consciente destes limites, não se pode esquecer que as conferências vêm demonstrando potencial de inclusão das distintas categorias da sociedade civil e

de abertura para a disputa de diferentes vozes no processo deliberativo. Criar regras para que o campo de disputa esteja mais aberto às diferentes perspectivas, afinidades temáticas e discursos é um dos desafios para o aprimoramento das conferências como expressão da pluralidade.

Em segundo lugar, partindo das contribuições dos teóricos deliberativos voltados para a ideia de sistemas, o texto sugeriu que as conferências fazem parte de um processo que precisa ser pensado em escala. Portanto, a concepção de representação que informou este trabalho não está desatenta à importância de se fomentar espaços de expressão autônoma dos interesses dos indivíduos, mas a percebe como uma entre as diversas modalidades de manifestação da soberania disponíveis no mundo contemporâneo. É preciso avaliar até que ponto as conferências são capazes de se conectarem com outros processos participativos e representativos, a fim de construir políticas legítimas, do ponto de vista da capacidade de refletirem as controvérsias públicas e ampliarem a inclusão política.

Somente o acúmulo de pesquisas poderá revelar o potencial das conferências para a inclusão da pluralidade e alimentar sugestões específicas sobre como desenhar fóruns mais permeáveis e mais conectados com as esferas formais e informais. As dimensões aqui levantadas são uma tentativa inicial de compreender a difícil relação entre representação e representatividade, a partir das especificidades das conferências e de aventar uma forma de compreensão ampliada da representação política.

REFERÊNCIAS

ABERS, R.; KECK, M. E. Práticas deliberativas: a construção de poder decisório nos comitês de bacia hidrográfica. *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 6., 2007, Campinas. **Anais...** Campinas: ABCP, 2007. (Paper).

_____. Representando a diversidade: Estado, sociedade e “relações fecundas” nos conselhos gestores. **Caderno CRH**, Salvador, v. 21, n. 52, p. 99-112, jan./abr. 2008a.

_____. The collective constitution of representative authority in Brazilian river basin Committees. *In*: CONFERENCE RETHINKING REPRESENTATION: A NORTH SOUTH DIALOGUE, 2008, Bellagio. **Anais...** Bellagio: Bellagio Study and Conference Center, 2008b. (Paper).

ABERS, R.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. Novas relações Estado-sociedade no governo federal brasileiro: repertórios de participação em um Estado heterogêneo. *In*: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 35., 2011, Caxambu. **Anais...** Caxambu: ANPOCS, 2011. (Paper)

ALMEIDA, D. R. **Repensando representação política e legitimidade democrática**: entre a unidade e a pluralidade. 2011. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011.

ARAÚJO, C. Representação, soberania e a questão democrática. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 1, p. 47-61, jan./jun. 2009.

AVRITZER, L. **Democracy and the public space in Latin America**. New Jersey: Princeton University, 2002.

_____. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. **Dados**: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 443-464, 2007.

_____. **Participatory institutions in democratic Brazil**. Washington: Woodrow Wilson Center; Johns Hopkins University, 2009.

BRASIL. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. Resolução nº 333, de 4 de novembro de 2003. Aprova as diretrizes para criação, reformulação, estruturação e funcionamento dos Conselhos de Saúde. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 4 dez. 2003, seção 1, p. 57. Disponível em: <http://conselho.saude.gov.br/14cns/docs/resolucao_333.pdf>.

_____. Decreto nº 5.839, de 11 de julho de 2006. Dispõe sobre a organização, as atribuições e o processo eleitoral do Conselho Nacional de Saúde – CNS e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 12 jul. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5839.htm>. Acesso em: 16 fev. 2012.

_____. Democracia e diálogo. *In*: **Balanco de Governo 2003-2010**. [s.d.]. cap. 3, livro 6. Disponível em: <http://www.secom.gov.br/sobre-a-secom/publicacoes/arquivos-privados/balanco-de-governo-2003-2010/livro-6/6.3-participacao-social/at_download/file>. Acesso em: 10 fev. 2012.

CASTIGLIONE, D.; WARREN, M. E. Rethinking democratic representation: eight theoretical issues. *In*: RETHINKING DEMOCRATIC REPRESENTATION WORKSHOP, 2006, Columbia. **Anais...** Columbia: University of British Columbia, 2006. (Paper).

CUNHA, E. S. **Conferências de políticas públicas e inclusão participativa**. Brasília: Ipea, 2012. (Texto para Discussão). No prelo.

DRYZEK, J. S.; NIEMEYER, S. Discursive representation. **American Political Science Review**, v. 102, n. 4, p. 481-493, 2008.

FARIA, C. F. Da constituição do interesse público à busca por justiça social: uma análise das dinâmicas participativa e deliberativa nas Conferências Municipais, Estaduais e Nacionais de Políticas Públicas. **Oficina conferências nacionais**: evolução, características e efetividade. Brasília: Ipea, 2011.

FRASER, N. Social justice in the age of identity politics: redistribution, recognition and participation. *In*: FRASER, N.; HONNETH, A. **Redistribution or recognition?** A political-philosophical exchange. London: Verso, 2003. p. 7-109.

FUNG, A. Associations and democracy. **Annual Review Sociology**, v. 29, p. 515-539, Jun. 2003.

_____. Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas consequências. *In*: COELHO, V. S. P.; NOBRE, M. (Org.). **Participação e deliberação**: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo, 2004. v. 34, p. 173-209.

HABERMAS, J. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. 2. ed. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. v. 2.

HENDRIKS, C. Integrated deliberation: reconciling civil society's dual role in deliberative democracy. **Political Studies**, v. 54, n. 3, p. 486-508, 2006.

HONNETH, A. Redistribution as recognition: a response to Nancy Fraser. *In*: FRASER, N.; HONNETH, A. **Redistribution or recognition?** A political-philosophical exchange. London: Verso, 2003. p. 110-197.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa nacional por amostra de domicílios**: síntese de indicadores 2009. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2009/pnad_sintese_2009.pdf>.

KNIGHTS, M. Participation and representation before democracy: petitions and addresses in premodern Britain. *In*: SHAPIRO, I. *et al.* (Ed.). **Political representation**. Cambridge: Cambridge University, 2009, p. 35-57.

KYMLICKA, W. **Multicultural citizenship**: a liberal theory of minority rights. Oxford: Blackwell, 1995.

LAVALLE, A. G.; HOUTZAGER, P.; CASTELLO, G. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. **Lua Nova**, São Paulo, n. 67, p. 49-103, 2006a. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 15 mar. 2008.

LAVALLE, A. G.; VERA, E. I. Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática: participación, controles sociales y representación. *In*: _____. (Org.). **La innovación democrática en América Latina**: tramas y nudos de la representación, la participación y el controle social. México: CIESAS; Universidad Veracruzana, 2010. p. 19-82.

LÜCHMANN, L. Participação e representação nos conselhos gestores e no orçamento participativo. **Caderno CRH**, Salvador, v. 21, n. 52, p. 87-97, jan./abr. 2008.

LÜCHMANN, L.; ALMEIDA, C. A representação política das mulheres nos conselhos gestores de políticas. **Revista Katálises**, v. 13, n. 1, p. 86-94, 2010.

MENDONÇA, R. F. Representation and deliberation in civil society. **Brazilian Political Science Review**, v. 2, n. 2, p. 117-37, 2008.

_____. Democracia discursiva: contribuições e dilemas de uma abordagem deliberativa. *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 7., 2010, Recife. **Anais...** Recife: ABCP, 2010. (Paper).

_____. Reconhecimento e (qual?) deliberação. **Opinião Pública**, Campinas, v. 17, n. 1, p. 206-227, jun. 2011.

MIGUEL, L. F. Representação política em 3D: elementos para uma teoria ampliada da representação política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, p. 123-140, fev. 2003.

_____. Representação democrática: autonomia e interesse ou identidade e advocacy. **Lua Nova**, São Paulo, v. 84, p. 353-364, 2011.

MORONI, J. A. O direito a participação no governo Lula. *In*: INTERNATIONAL CONFERENCE ON SOCIAL WELFARE, 32., Brasília, 2006. Disponível em: <http://www.icsw.org/global-onferences/Brazil2006/papers/jose_antonio_moroni.pdf>.

PARKINSON, J. Legitimacy problems in deliberative democracy. **Political Studies**, v. 51, p. 180-196, 2003.

PHILLIPS, A. **The politics of presence**. Oxford: Oxford University, 1995.

PINTO, C. R. J. Espaços deliberativos e a questão da representação. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 19, n. 54, p. 97-113, 2004.

PITKIN, H. F. **The concept of representation**. Berkeley; Los Angeles: University of California, 1967.

_____. Representação: palavras, instituições e idéias. **Lua Nova**, São Paulo, v. 67, p. 15-47, 2006.

POGREBINSCHI, T.; SANTOS, F. **Entre representação e participação: as conferências nacionais e o experimentalismo democrático brasileiro**. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2010. (Relatório de Pesquisa).

PRODEP – PROJETO DEMOCRACIA PARTICIPATIVA; INSTITUTO DE PESQUISA VOX POPULI. **Survey sobre participação e conferências**. Belo Horizonte, 2011.

ROSANVALLON, P. **La legitimidad democrática: imparcialidad, reflexividad, proximidad**. Buenos Aires: Manantial, 2009.

SAWARD, M. The representative claim. **Contemporary Political Theory**, n. 5, p. 297-318, 2006.

_____. Representation and democracy: revisions and possibilities. **Sociology Compass**, v. 2, n. 3, p. 1.000-1.013, May 2008.

SILVA, E. R. A. **Participação social e as conferências nacionais de políticas públicas**: reflexões sobre os avanços e desafios no período de 2003-2006. Brasília: Ipea, 2009. (Texto para Discussão, n. 1378,). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1378.pdf>.

SCHMITTER, P. C. Still the century of corporatism? **The Review of Politics**, v. 36, n. 1, p. 85-131, Jan. 1974.

TEIXEIRA, A. C.; SOUZA, C. H. L.; LIMA, P. P. F. Arquitetura da participação no Brasil: uma leitura das representações políticas em espaços participativos nacionais. *In*: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 35., 2011, Caxambu. **Anais...** Caxambu: ANPOCS, 2011. (Paper).

URBINATI, N. Representation as advocacy: a study of democratic deliberation. **Political Theory**, v. 28, n. 6, p. 758-786, 2000.

VIEIRA, M. B.; RUNCIMAN, D. **Representation**, Cambridge: Polity, 2008.

WARREN, M. E. **Citizen representatives**. [s.l.]: Designing Democratic Renewal, Sept. 2006. (Paper). Disponível em: <http://www.politics.ubc.ca/fileadmin/user_upload/poli_sci/Faculty/warren/Citizen_Representatives_Revised_Sept_2006.pdf>.

YOUNG, I. M. **Inclusion and democracy**. Oxford: Oxford University, 2000.

_____. Representação política, identidades e minorias. *Lua Nova*, São Paulo, n. 67, p. 139-190, 2006.

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Everson da Silva Moura

Marco Aurélio Dias Pires

Revisão

Andressa Vieira Bueno

Clícia Silveira Rodrigues

Hebert Rocha de Jesus

Idalina Barbara de Castro

Laeticia Jensen Eble

Leonardo Moreira de Souza

Luciana Dias Jabbour

Olavo Mesquita de Carvalho

Reginaldo da Silva Domingos

Celma Tavares de Oliveira (estagiária)

Patrícia Firmina de Oliveira Figueiredo (estagiária)

Editoração eletrônica

Aline Rodrigues Lima

Andrey Tomimatsu

Danilo Leite de Macedo Tavares

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

Daniella Silva Nogueira (estagiária)

Capa

Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

Livraria do Ipea

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Tiragem: 500 exemplares

Missão do Ipea

Produzir, articular e disseminar conhecimento para aperfeiçoar as políticas públicas e contribuir para o planejamento do desenvolvimento brasileiro.

