

Teixeira, Ana Claudia Chaves; de Souza, Clóvis Henrique Leite; Lima, Paula Pompeu Fiuza

Working Paper

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

Texto para Discussão, No. 1735

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Teixeira, Ana Claudia Chaves; de Souza, Clóvis Henrique Leite; Lima, Paula Pompeu Fiuza (2012) : Arquitetura da participação no Brasil: Uma leitura das representações políticas em espaços participativos nacionais, Texto para Discussão, No. 1735, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/91430>

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.

1735

TEXTO PARA DISCUSSÃO

ARQUITETURA DA PARTICIPAÇÃO NO BRASIL: UMA LEITURA DAS REPRESENTAÇÕES POLÍTICAS EM ESPAÇOS PARTICIPATIVOS NACIONAIS

Ana Claudia Chaves Texeira
Clóvis Henrique Leite de Souza
Paula Pompeu Fiuza Lima

ARQUITETURA DA PARTICIPAÇÃO NO BRASIL: UMA LEITURA DAS REPRESENTAÇÕES POLÍTICAS EM ESPAÇOS PARTICIPATIVOS NACIONAIS*

Ana Claudia Chaves Teixeira**

Clóvis Henrique Leite de Souza***

Paula Pompeu Fiuza Lima****

* Este trabalho foi elaborado a partir dos resultados preliminares do projeto Arquitetura da participação no Brasil: avanços e desafios, desenvolvido pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC) e pelo Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais (Pólis), em parceria com o Ipea, no âmbito do Programa de Apoio a Redes de Pesquisa (Proredes). A primeira versão deste trabalho foi apresentada no 35º Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs), em Caxambu, em outubro de 2011, no Grupo de Trabalho (GT) Controles Democráticos e Legitimidade. Agradecemos por todos os comentários e sugestões feitos pelos coordenadores e participantes do GT, e a Adrian Gurza Lavalle, debatedor do *paper*.

** Doutoranda em Ciência Sociais pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP).

*** Doutorando em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UnB) e assistente de pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

**** Mestranda em Ciência Política pela 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

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais, Substituto

Marcos Antonio Macedo Cintra

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.

URL: <http://www.ipea.gov.br>
Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

ISSN 1415-4765

JEL: Z18

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

APRESENTAÇÃO

1 INTRODUÇÃO	7
2 ELEMENTOS DA ARQUITETURA DA PARTICIPAÇÃO NO BRASIL	10
3 CARACTERIZAÇÃO DOS ESPAÇOS PARTICIPATIVOS NACIONAIS	14
4 FINALIDADES DOS ESPAÇOS PARTICIPATIVOS NACIONAIS	18
5 POSSIBILIDADES DE VINCULAÇÃO ENTRE REPRESENTANTES E REPRESENTADOS ...	23
6 POSSIBILIDADES DE INCLUSÃO DE DIFERENTES OPINIÕES, PERSPECTIVAS E INTERESSES	32
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS	40
REFERÊNCIAS	42

SINOPSE

O texto apresenta a caracterização das diferentes lógicas de representações políticas presentes em conferências e conselhos nacionais. Partindo da análise do que está previsto em decretos e leis que delimitam como deveria operar a dinâmica representativa em conselhos e conferências nacionais, percebe-se que as principais abordagens teóricas sobre representação, utilizadas quando se trata de instituições representativas por natureza e de espaços de mediação de interesses, são aplicáveis aos espaços participativos. A discussão a respeito dos objetivos desses espaços, da forma de escolha dos participantes e das categorias de participantes envolvidos aponta que antes de participativos esses são espaços representativos, enfrentando desafios semelhantes aos parlamentos e ao Executivo no que tange à representatividade e à responsividade.

Palavras-chave: Democracia, participação, representação, espaços participativos, conselhos, conferências.

ABSTRACTⁱ

The paper points the characterization of different logics of political representation present at national conferences and councils. Based on the analysis of what is provided of decrees and laws that define how it should operate the representative dynamic in national councils and conferences, one realizes that the main theoretical approaches of representation used to study representative institutions by nature and spaces of mediation of interests can be applied to participatory spaces. The discussion about the objectives of these spaces, how to choose the participants and the categories of participants involved indicate that before participatory they are representative spaces, because they face similar challenges of Parliaments and Executive in regard to representation and responsiveness.

Keywords: Democracy, participation, representation, participatory spaces, councils, conferences.

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

APRESENTAÇÃO

As conferências nacionais tornaram-se importantes instrumentos de ampliação da participação social no ciclo de políticas públicas no Brasil. O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (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 visa 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 pela Diest, em parceria estratégica com a Secretaria Nacional de Articulação Social (SNAS) – Secretaria-Geral da Presidência da República (SGPR); Projeto Democracia Participativa (PRODEP) – Departamento de Ciência Política (DCP) – Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG); Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais (Pólis); Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC); e 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

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

Partindo da análise do que está previsto em decretos e leis que delimitam como deveria operar a dinâmica representativa em conselhos e conferências nacionais, a intenção é perceber se as principais abordagens sobre representação (por *accountability*, descritiva, virtual e neocorporativa) utilizadas, quando se trata de instituições representativas por natureza e de espaços de mediação de interesses, são aplicáveis aos

espaços participativos. Tendo em vista que esses, em especial quando ganham escala, também necessitam tornar presentes interesses, ideias, demandas ou perspectivas de pessoas ali ausentes. Utilizamos estes conceitos de representação para compor nossas perguntas de pesquisa. Os conselhos e conferências operam com lógicas neocorporativas, convocando para estes espaços as organizações consolidadas em determinado tema, bem como os especialistas no tema, tal como sugeriu Schmitter (1974)? Ou os conselhos e conferências nacionais trazem para o seu interior perspectivas diferenciadas, vivências e experiências de vida diferentes, tal como sugeriu Young (2006)?

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

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

É sabido que tomar por base a fonte documental pode ser um limite à análise social, pois com a utilização apenas dos dados legais não é possível saber como efetivamente cada um dos participantes foi escolhido, muito menos como ele exerce cotidianamente sua representação. Estamos cientes, por exemplo, de que atores do sistema político (partidos, políticos profissionais, integrantes do poder Executivo) intervêm fortemente na composição real destes espaços, fazendo com que eles estabeleçam, muitas vezes, uma relação de subordinação com a democracia representativa. Entretanto, este tipo

de trabalho apresenta ganhos analíticos ao observar o conjunto das composições de conselhos e conferências, em vez de focar em estudo de caso.

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

O argumento central que queremos desenvolver aqui é que análises generalizantes sobre a representação nestes espaços não correspondem à totalidade da realidade. Há diferentes lógicas de representação sendo acionadas nos diferentes conselhos e conferências e mesmo no interior destes espaços. Difícil sustentar que os conselhos, por exemplo, operariam todos com a lógica neocorporativa¹ ou, numa direção diametralmente oposta, que eles seriam todos o espaço por excelência de novos sujeitos políticos que não os que tradicionalmente têm poder econômico e/ou político. Nossa conclusão se encaminhará para demonstrar que nestes espaços operam distintas lógicas de representação. E o objetivo do texto é justamente mostrar quais são elas.

Não pretendemos aqui, dados os limites metodológicos mencionados anteriormente, explicar o porquê de estas distintas lógicas operarem em diferentes contextos. Nosso esforço neste trabalho é de caracterização das formas de representação e suas lógicas subjacentes. Neste sentido, o trabalho tem pretensão descritiva e compreensiva, e não explicativa. Para chegarmos a explicações causais para estes fenômenos seriam necessários outros tipos de metodologia e de pesquisa. Esperamos que este trabalho instigue outros pesquisadores a seguir por esta trilha.²

1. Como parece ser o caso do trabalho de Cortes e Gugliano (2010), que afirmam que os conselhos seriam espaços neo-corporativos, já que eles são marcados pela presença de “especialistas” (mesmo os movimentos sociais são especializados em um tipo de política pública) e por organizações, e não por quaisquer pessoas. Além disso, os conselhos fazem parte da estrutura administrativa da política pública, são altamente institucionalizados, sua estrutura está definida por lei, e, portanto, não está muito aberta à discussão.

2. Os dados brutos estão disponíveis em: <<http://polis.4shared.com>>

2 ELEMENTOS DA ARQUITETURA DA PARTICIPAÇÃO NO BRASIL

Antes de analisarmos quais formas de representação encontramos em conselhos e conferências nacionais, apresentaremos rapidamente nesta seção o arcabouço participativo herdado pelo governo Lula e as mudanças institucionais operadas em seu mandato para tratar este tema.

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

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

Na institucionalização de mecanismos de participação nas políticas públicas, impulsionada pela CF de 1988, destaca-se como elemento da arquitetura da participação a descentralização administrativa com gestão participativa, em particular na seguridade social (Artigo 194), na saúde (Artigo 198), na assistência social (artigo 203) e na educação (Artigo 206). Foi a descentralização administrativa que possibilitou a criação dos conselhos gestores de políticas públicas (GOHN, 2000; RAICHELIS, 2000; VOLPI, 2000). E quando a Constituição faz menção a colegiados, mesmo quando não diretamente a conselhos gestores de política, a presença cidadã é requerida como elemento constitutivo do espaço (Artigos 89, 103, 130, 224).

Os conselhos gestores são, em grande medida, fruto da institucionalização dos conselhos populares experimentados no Brasil a partir da década de 1980 (SIMÕES, 1992). E pode-se dizer que a expansão de conselhos no país³ se deu, em parte, como requisito legal para a distribuição de recursos em áreas como assistência social, educação e saúde. De toda maneira, há diferenças na forma de funcionamento desses espaços que variam de acordo com o contexto de institucionalização, com a forma de organização social, com a definição do papel e dos objetivos do colegiado, com a delimitação da competência e das atribuições do conselho (GOHN, 1990).

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

Em 1986 ocorreu a 8ª Conferência Nacional de Saúde, marcada por ampla participação popular, que deu força para que na constituinte fossem garantidas as bases do Sistema Único de Saúde (SUS). A gestão participativa é um dos princípios do SUS e parece ter sido inspiração para outras áreas construírem espaços participativos com o formato de conferências e conselhos nos três níveis da federação. Nesse sentido, pode-se citar a assistência social, que instituiu conferências como parte de um sistema de participação institucionalizado (Lei nº 9.720/1993) e a Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) convocada bienalmente, desde 1995, pelo respectivo conselho nacional. Nos últimos anos houve grande utilização das conferências para ampliar no nível nacional a participação na formulação de políticas públicas, como será apresentado detalhadamente mais à frente.

O importante a reter aqui é que o governo Lula herda um conjunto significativo de espaços participativos (especialmente conselhos e conferências nacionais) que resultaram fundamentalmente da CF de 1988, na qual os princípios da descentralização

3. Em pesquisa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010), já existiam em 2009 mais de 70 mil conselhos municipais, com destaque para conselhos de saúde (5.565), de assistência social (5.527) e de direitos da criança e do adolescente (5.084).

e da participação foram difundidos ao menos em parte da sociedade civil e de alguns governos municipais. Isso fez com que já houvesse uma certa “tradição” em organizar conferências e conselhos nos níveis municipal e estadual. Além disso, é preciso perceber que havia outros conselhos nacionais anteriores ao período da CF, alguns foram reestruturados, tendo suas legislações e competências alteradas, e outros, não. Há ainda conselhos criados após 1988, que não operam com a lógica da participação e inclusão de novos sujeitos políticos. Portanto, o conjunto destes espaços é bastante variado e obedece a intencionalidades muito distintas, como veremos nos próximos itens. Antes de passar a esta análise, vamos nos deter especificamente a como o governo Lula lidou com este passado participativo.

Entre 2003 e 2010, no decorrer do governo Lula, apareceram novos elementos da arquitetura da participação, em especial a distribuição de funções entre órgãos de assessoramento da Presidência da República que conformou a estrutura de gestão no que diz respeito à articulação com sujeitos políticos e aos assuntos relevantes à participação (Leis nº 10.683/2003; nº 10.869/2004 e nº 11.204/2005).

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

Foi no âmbito da Secretaria-Geral que o governo empreendeu ações para a ampliação da participação social. Para tal, foi criada a SNAS à qual coube: “I - coordenar e articular as relações políticas do Governo com os diferentes segmentos da sociedade civil; e II - propor a criação, promover e acompanhar a implementação de instrumentos de consulta e participação popular de interesse do Poder Executivo” (Decreto nº 5.364/2005).

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

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

Os pesos diferenciados podem ser evidenciados, por exemplo, na responsabilidade pelo CDES. A Secretaria-Geral especializou-se na relação com a sociedade civil e a Casa Civil, em um primeiro momento, e depois a SRI cuidou da política com partidos políticos e do CDES. Se fosse respeitada a lógica institucional, o CDES deveria estar sob a responsabilidade da Secretaria-Geral, já que ela fazia a articulação social.

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

Além disso, como aponta Costa Sobrinho (2011), a Secretaria-Geral funcionou muito mais como um mediador de conflitos entre sociedade civil e Estado, impulsionando audiências públicas, mesas de diálogos e fóruns de debates, do que

como um elaborador de um sistema de participação institucional, como estava previsto nas novas atribuições desta secretaria ao início do governo Lula. Muitas das experiências impulsionadas pela Secretaria-Geral, que poderiam, em tese, exercer esta função, não tiveram continuidade e, por vários motivos, não houve um esforço sistemático para garantir um novo arcabouço institucional para os canais participativos. Sem uma diretriz clara ou, pelo menos, fóruns sistemáticos de discussão interministerial sobre os rumos da participação no governo, cada secretaria ou ministério criou ou recriou seus espaços participativos de acordo com critérios próprios.

Ainda que de forma panorâmica, estes elementos da arquitetura da participação no Brasil permitem apontar algumas dinâmicas presentes na política contemporânea. Por um lado, é possível reconhecer que a CF de 1988 trouxe novo contexto institucional para a participação política, em especial com a descentralização administrativa. Por outro lado, a estrutura para a gestão da participação no governo Lula sinaliza diferentes formas de conceber a participação. É possível dizer que houve uma multiplicação de espaços, mas sem diretrizes ou sem um diálogo entre as distintas concepções sobre o que se pretendia com eles.

A seguir, analisamos em detalhes não o conjunto das formas de diálogo entre Estado e sociedade civil presentes no governo Lula, mas sim o modo de funcionamento de conselhos e conferências, pelo seu caráter em geral mais permanente e consolidado.

3 CARACTERIZAÇÃO DOS ESPAÇOS PARTICIPATIVOS NACIONAIS

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

Conselhos são espaços participativos, que podem ser tanto consultivos como deliberativos, nos quais é prevista certa permanência no tempo. São compostos por representantes do poder público e da sociedade civil, esta podendo ser dividida em

diferentes segmentos. Os conselhos têm como finalidade incidir nas políticas públicas de determinado tema, e suas atribuições variam nos diversos contextos.

Pode-se dizer que conferências não são eventos, embora sejam realizadas como atividades eventuais. Assim, distinguem-se de audiências ou consultas públicas que são acontecimentos ocasionais, ou seja, realizados de acordo com as circunstâncias, mesmo quando inseridas numa arquitetura institucional de participação social, como no caso da formulação de planos diretores para as cidades, ou quando estabelecidas num procedimento administrativo, como no caso de estudos de impacto ambiental.

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

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

Os conselhos, diferentemente das conferências e das audiências públicas, não são abertos à participação de qualquer pessoa interessada na discussão. Quem pode falar, e principalmente votar nos conselhos, são os representantes eleitos ou indicados. Há, em alguns casos, a participação de conselheiros especialistas e de pessoas reconhecidas como importantes para determinado debate, mas se há necessidade de votações a respeito de algum tema, somente os conselheiros oficialmente eleitos ou indicados podem se manifestar. É mais presente nos conselhos que em outros espaços a necessidade de a pessoa demonstrar conhecimento sobre o que fala, não podendo ser uma pessoa leiga no assunto. Essa característica é muito importante para se entender como se dá a representação política nos conselhos e conferências.

Afinal, numa perspectiva de ampliação da participação não caberia restrição e sim abertura a diferentes tipos e níveis de conhecimentos sobre um tema. Mesmo a suposta abertura existente nas conferências se reduz quando apenas os sujeitos diretamente relacionados aos temas se envolvem nas discussões. Nos conselhos, isto é mais forte ainda, pois a especialização é quase um imperativo à participação. Isso nos faz pensar que a perspectiva neocorporativa pode trazer bastante luz ao entendimento das formas de representação nestes espaços, pois há monopólios associativos, somente organizações com certas características seriam capazes de agregar opiniões com informações precisas, *expertises* profissionais, capacidade contratual e legitimidade de participação (SCHMITTER, 1974). Como veremos, isso é apenas parte da lógica subjacente aqui.

Entre 2003 e 2010 ocorreram no país 74 processos denominados conferências, em 40 temas diferentes,⁴ 70% realizados pela primeira vez. Estima-se que mais de 5 milhões de pessoas tenham participado das diferentes etapas (BRASIL, 2010). Neste trabalho estamos considerando apenas 63 conferências, pois 11 espaços participativos denominados conferências não se caracterizam como tal.⁵

Feita essa observação sobre conferências aqui não consideradas como tal, cabe ressaltar que a fonte documental desta pesquisa foram os atos normativos que regulamentam os processos, em especial os regimentos. Encontramos esses documentos de 52 conferências, sendo esse o nosso universo de análise.⁶

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

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

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

Para a pesquisa, foram considerados 60 conselhos nacionais, divididos em três tipos: conselhos de políticas, conselhos de direitos e conselhos de fundos. Os conselhos se diferenciam por seus objetivos e formas de funcionamento. Os conselhos de políticas são os que contribuem para a formulação de políticas públicas para determinada área, podendo ser políticas para a saúde, educação, assistência social, planejamento urbano, desenvolvimento rural, entre outros. Dos 60 conselhos mapeados, 39 são de política,⁷ ou seja, a maior parte dos colegiados é desse tipo.

Os conselhos de direitos são aqueles que tratam dos direitos de uma determinada população, em geral, grupos marginalizados que se supõe precisarem de políticas específicas. Evidentemente que todos os conselhos lidam diretamente com a questão dos direitos, contudo, nesse caso o direito da população em questão é o foco do conselho. Nesta pesquisa, 11 conselhos são desse tipo.⁸ Exemplos são os conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente (CEDCA) e dos Direitos da Mulher (CNDM).

Por fim, há os conselhos de fundos, como o do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) ou do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (FCEP) que tratam de recursos públicos direcionados a determinada política. Esses conselhos muitas vezes são esquecidos da análise, mas, como veremos, incluir esses órgãos na análise pode ser muito útil para entender às dinâmicas de representação nos espaços participativos nacionais.

7. Os conselhos de políticas são: Conselho Nacional do Meio Ambiente; Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária; Conselho Nacional de Segurança Pública; Conselho Nacional de Saúde; Conselho Nacional de Política Agrícola; Conselho Nacional de Previdência Social; Comissão Nacional de Incentivo à Cultura; Conselho Nacional de Assistência Social; Conselho Nacional de Imigração; Conselho Nacional de Educação; Conselho Nacional do Trabalho; Conselho Deliberativo da Política do Café; Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia; Conselho Nacional de Recursos Hídricos; Conselho Nacional de Política Energética; Conselho do Agronegócio; Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas; Conselho de Desenvolvimento do Agronegócio do Cacau; Conselho de Gestão da Previdência Complementar; Conselho Nacional de Turismo; Conselho Nacional de Arquivos; Conselho Nacional do Esporte; Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil; Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo; Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção; Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social; Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; Conselho Superior de Cinema; Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável; Conselho Nacional de Economia Solidária; Conselho Nacional de Aquicultura e Pesca; Conselho Nacional de Combate a Pirataria e Delitos contra a Propriedade Intelectual; Conselho Nacional das Cidades; Conselho Nacional de Política Cultural; Comissão Técnica Nacional de Biossegurança; Comissão Nacional de Educação Escolar Indígena; Conselho Nacional de Defesa Civil; Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial; Conselho de Relações do Trabalho.

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

Como conselhos de fundos lidam diretamente com a gestão de recursos públicos, esse tipo de colegiado atrai determinados tipos de participantes. No total, há 10 conselhos de fundos.⁹ Cabe dizer que também existem conselhos ligados à administração pública indireta, mas como estes estão na periferia da formulação de políticas públicas mais amplas, a opção aqui foi restringir a análise aos conselhos nacionais ligados aos órgãos da administração direta.

É importante que se diga que utilizamos os últimos atos normativos de cada espaço. Os conselhos e conferências sofrem todo o tempo mudanças em seus objetivos, composições, formas de eleição e regimento interno. Neste artigo, não trabalhamos com as modificações legais operadas nestes espaços nos últimos anos, especialmente no governo Lula. Apesar de muito revelador, este esforço será feito em artigo posterior.

Apresentamos a seguir as finalidades dos espaços participativos nacionais procurando responder à seguinte pergunta: objetivos diferentes pressupõem representações distintas? Se sim, de quais tipos?

4 FINALIDADES DOS ESPAÇOS PARTICIPATIVOS NACIONAIS

O entendimento da dinâmica da representação em espaços participativos passa por compreender o motivo de sua existência, ou, ao menos, reconhecer os objetivos declarados nos atos normativos. Afinal, conhecer finalidades e competências de um espaço participativo é fundamental para saber o que potencialmente pode fazer, mesmo que exista diferença entre objetivos de direito e de fato.

Saber a que vieram as conferências e quais são as competências dos conselhos pode ser útil, em especial, para conhecer a visão que o órgão responsável tem do espaço participativo. Além disso, é importante percebermos que os conselhos e as conferências nacionais possuem as mais diferentes atribuições, pois mesmo que os

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

espaços participativos aqui considerados sejam por natureza espaços de formulação de políticas públicas que envolvem representantes do governo e da sociedade, eles não possuem os mesmos objetivos e competências.

A pergunta que queremos responder nesta parte do trabalho é: até que ponto os objetivos destes espaços pressupõem representações distintas e mobilizam potencialmente grupos distintos?

No caso das conferências foram identificados quatro tipos de objetivos: *i)* agendamento: quando se referiam a difusão de ideias, afirmação de compromissos, articulação entre atores, fortalecimento de redes, promoção de reflexões e debates ou troca de experiências; *ii)* análise: quando estavam em foco ações de diagnóstico de uma situação ou avaliação de políticas, inclusive avaliação do encaminhamento de deliberações de conferências; *iii)* participação: quando falavam em ampliação ou fortalecimento de espaços participativos na gestão de políticas públicas; e *iv)* proposição: quando traziam aspectos de formulação de estratégias ou políticas para garantia de direitos, articulação entre entes federados e financiamento de ações, identificação de prioridades de ação para órgãos governamentais, além de intenções específicas de criação ou reformulação de planos, programas, políticas e sistemas.

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

Vale ressaltar que essas categorias não são estanques e os limites entre elas não são rígidos. No funcionamento dos espaços participativos todos os objetivos podem ocorrer ao mesmo tempo. Um conselho, por exemplo, em uma mesma reunião pode discutir os objetivos de uma conferência nacional, avaliar uma atividade realizada e normatizar um procedimento específico. Uma conferência, quando convocada para a proposição na formulação de políticas públicas, pode também analisar realidades e difundir ideias. De toda forma, vale reconhecer a diferença entre as finalidades para perceber que diferentes públicos podem ser atraídos para o espaço participativo, a depender da ênfase num ou noutro tipo de objetivo.

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

Afinal, mesmo que se deseje promover o intercâmbio de ideias, sem garantias à diversidade de representantes, não haverá troca efetiva. Essa é uma visão que retoma a ideia de representação descritiva de Phillips, quando essa autora argumenta que determinados grupos devem ser incluídos no debate público como forma de transformação social mais imediata (PHILLIPS, 2001). Young (2006), por exemplo, defende a inclusão como maneira de qualificação da representação nos espaços participativos, pois não seriam somente as opiniões e interesses que seriam representados, mas também perspectivas.

Perspectivas sociais são experiências e vivências que indivíduos possuem por fazerem parte de certo grupo. Pessoas de perspectivas sociais diferentes podem ter diferentes visões a respeito do mesmo problema, influenciadas por sua posição na estrutura social ou por condição pessoal. Assim, incluir nos propósitos de um espaço participativo a garantia de acesso a certos públicos pode revelar uma visão de sociedade civil ampla e heterogênea. Vejamos como isto se passa nos conselhos.

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

QUADRO 1

Atribuições predominantes por tipo de conselho

Tipos de conselho	Atribuições predominantes	Públicos prioritariamente convocados
Políticas públicas	- Apontar diretrizes e prioridades. - Normatizar procedimentos.	- Especialistas. - Interesses em conflito (por exemplo, entre capital e trabalho), e o Estado parece ter a função de mediador.
Direitos	- Coordenar, monitorar e avaliar as políticas, promover a participação e orientar diferentes públicos.	- Marginalizados do sistema político (movimentos populares e movimentos identitários).
Fundos	- Aprovar planos de contas e de relatórios de gestão do fundo. - Julgar processos e concessão de benefícios a determinadas organizações.	- Interesses em conflito (por exemplo, entre capital e trabalho), e o Estado parece ter a função de mediador.

Fonte: Elaboração própria.

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

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

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

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

Os conselhos de fundos têm atribuições relacionadas à aprovação de planos de contas e de relatórios de gestão do fundo. Esses colegiados também são os que mais possuem atribuições relacionadas ao julgamento de processos e concessão de benefícios a determinadas organizações. São, em geral, funções mais burocráticas, mas

que costumam ser objeto de disputas políticas que não podem ser desconsideradas. As funções judicantes, especialmente, atraem disputas muito calcadas na questão dos interesses, própria da lógica corporativista. O que parece ocorrer no espaço é a mediação de interesses em que o poder público assume o papel de mediador.

5 POSSIBILIDADES DE VINCULAÇÃO ENTRE REPRESENTANTES E REPRESENTADOS

Observamos neste item o quanto a forma de escolha dos representantes e o que se espera dos vínculos entre representante e representado se relacionam com quem é “chamado” a participar destes espaços.

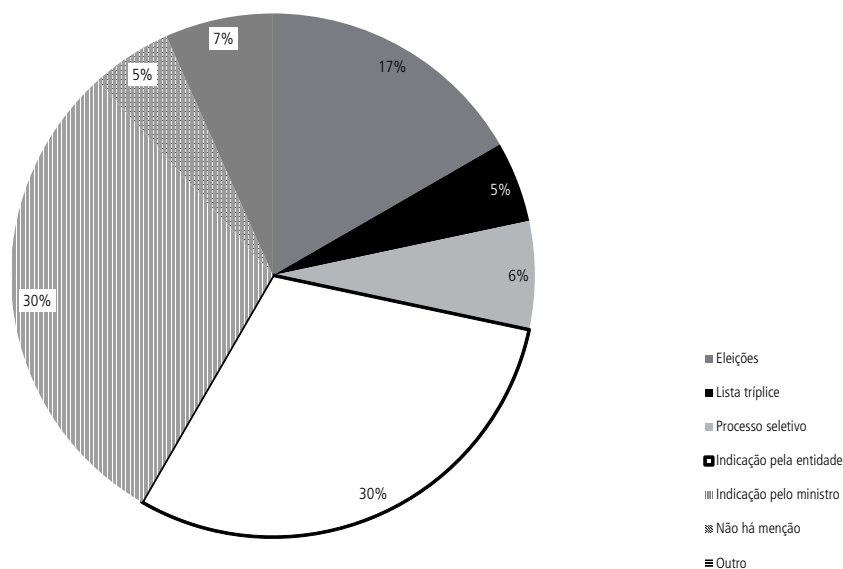
Para que a representação se dê em termos democráticos, é necessária uma via de mão dupla: o representante deve se comprometer a atuar visando aos interesses dos representados, e os representados devem avaliar a atuação do representante e possuir mecanismos que possam desautorizar a sua atuação, caso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

Os conselhos são constituídos como espaços permanentes em que a representação se dá, em 30,6% dos casos, por organizações mencionadas nos próprios atos normativos do conselho e em 29% dos conselhos por indicação feita pelo ministro ou por uma comissão referendada pelo dirigente do órgão ao qual o colegiado se vincula. Nessas duas formas de escolha de participantes, há um chamado oficial à representação, ou seja, por mais que o governo tenha sido incitado pela sociedade civil a criar espaços

de diálogo, é ele que escolhe os representantes. Quando a representação é exercida por uma organização reconhecida e já incorporada no ato normativo do conselho – decreto criador ou regimento interno –, a escolha da pessoa que estará presente no espaço se dá pela própria instituição. Já no caso em que o ministro indica o representante, é possível que a sua escolha não preceda nem mesmo de consulta à organização que a pessoa diz representar.

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

GRÁFICO 1
Escolha de representantes da sociedade



Fonte: INESC/Pólis (2011).

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

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

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

Evidentemente que a possibilidade não garante a efetividade. Afinal, estados e municípios se inserem no processo por adesão voluntária. Nesse sentido, um possível

desafio ou fragilidade eminente é a dependência em relação à vontade política para a própria realização do processo, pois na maior parte dos casos as conferências não estão previstas em lei e acabam vulneráveis às tendências da agenda e do modo de proceder dos órgãos do poder Executivo. Desta forma, a convocação das conferências como processos em que municípios e estados podem ser formuladores e destinatários de propostas é uma característica que engendra potência e debilidade. Inclusive, possivelmente para prevenir questionamentos jurídicos, em grande parte dos atos normativos está explicitado que a não realização de etapas municipais não impede a etapa estadual, bem como a conferência nacional independe da ocorrência das preparatórias em todos os estados.

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

Os conselhos, por sua vez, não possuem nenhuma vinculação de representação que vai do local para o nacional. Em alguns poucos espaços, representantes de conselhos subnacionais são chamados a participar, mas esses casos são exceção e não regra.¹⁰ Comumente se estabelece que as organizações devem ser de abrangência nacional, atuando em um número mínimo de estados da federação para serem habilitadas a falar no espaço participativo nacional.

O fato de somente organizações de abrangência nacional poderem participar dificulta o acesso de organizações que têm a atuação restrita a certos estados ou que trabalham em municípios menores. Ainda assim, decisões dos conselhos nacionais em muitas situações afetam as dinâmicas locais de formulação de políticas públicas, e em alguns casos faz parte das atribuições dos conselhos articular os entes da federação e fomentar a participação local. Vemos que, ao mesmo tempo que os atos normativos restringem a inserção de determinados atores mais ligados às dinâmicas regionais

10. Os conselhos que incluem a participação de espaços participativos subnacionais são: Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas (CONAD) e Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH).

e locais, os conselhos são imbuídos do poder de interferir nas dinâmicas locais. Considerando que as políticas públicas são, de fato, concretizadas no âmbito local, e que, por isso, é aí que se encontram os representados dessas políticas, a restrição de os representantes possuírem abrangência nacional é um entrave a uma aproximação maior entre representante e representado.

Uma das modalidades mobilizatórias utilizadas em algumas conferenciais foram 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.¹¹ Estas etapas, cumprindo alguns requisitos expressos nos atos normativos da conferência (registrar a discussão e a presença dos participantes no modelo proposto), possibilitaram a mobilização de públicos que possivelmente não se engajariam numa conferência de formato-padrão. Sem a obrigação de percorrer todos os eixos temáticos da conferência, as propostas formuladas nessas etapas foram encaminhadas às comissões organizadoras para sistematização e inclusão nos textos das etapas posteriores.

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

O potencial para mobilizar outros públicos, tanto nas conferências livres como nas virtuais, pode ser visto como ainda frágil. Afinal, a diferença em relação às outras etapas preparatórias é o que atrai algumas pessoas, ampliando a mobilização, mas também fragilizando-as no que tange à importância no processo como um todo,

11. Comunicação; cultura; defesa civil e assistência humanitária; direitos humanos; esporte e segurança pública.

em particular pela forma como são incorporadas as propostas nas etapas seguintes. A natureza deliberativa em contraste com uma mobilizatória ou consultiva pode ser parte do desafio envolvido na concepção e organização de etapas preparatórias das conferências. Nesse sentido, o caráter deliberativo dá uma importância diferente a uma etapa municipal, quando as propostas formuladas são incorporadas ao texto-base estadual, o que pode não acontecer na modalidade livre por ser consultiva. Experiência peculiar ocorreu na 1ª Conferência de Segurança Pública que, na formulação do texto-base da etapa nacional, equiparou as propostas das etapas preparatórias fossem elas municipais, estaduais, livres ou virtuais.

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

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

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

de fortalecer o vínculo entre representantes e representados em espaços participativos nacionais. Exceto no caso dos Conselhos das Cidades e no de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea),¹² o espaço das conferências não interfere na escolha dos representantes dos colegiados.

Duas ressalvas devem ser feitas a essa visão que apresenta a conexão entre conselhos e conferências como parte da solução para ampliar o vínculo entre representantes e representados em espaços participativos nacionais. A primeira é que somente em 40% das conferências os conselhos se corresponsabilizaram pela convocação dos processos.¹³ Assim, a alternativa só poderia ser utilizada por uma minoria de conselhos. Em segundo lugar, não parece haver a intenção de fazer com que as conferências sejam espaços de autorização de representantes dos conselhos, ou seja, esse não é o objetivo e nem mesmo uma das atribuições das conferências.

É perceptível a fragilidade da autorização como requisito da representação em espaços participativos. Pitkin (1967), apesar de negar a exclusividade da autorização como critério de legitimação da representação política, também não a descarta, pois o marco inicial da atuação do representante parece se dar a partir da autorização. Portanto, a pequena parcela de conselhos que permite a escolha direta dos representantes pelos representados, ou ao menos os critérios de escolha dos representantes, traz o questionamento se a autorização como requisito da representação se daria de outra maneira ou seria inexistente nos espaços participativos.

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

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

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

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

Apenas 7 das 52 conferências analisadas não contaram com a representação nata, ou seja, 87% dos processos permitiram esse tipo de participação. Isso faz pensar que a natureza da função desempenhada por conselheiros ou por integrantes da comissão organizadora seja suficiente para habilitar a pessoa a ser representante na etapa nacional, não necessitando, portanto, de autorização por parte da sociedade. Talvez seja decorrente da posição do conselho nacional na formulação de políticas públicas na área que os integrantes do colegiado possam participar das conferências. A habilitação anterior para participar do conselho já torna o representante apto a seguir sua função representativa no espaço ampliado de discussão da política que é a conferência. No caso de integrantes da comissão organizadora, a pessoa é habilitada no momento da indicação pelo poder Executivo para colaborar na preparação da conferência. Assim, decorrente também do papel que desempenham, os integrantes da Comissão Organizadora Nacional (CON) costumam ter voz e voto na etapa final do processo participativo.

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

Nesse caso, o que parece acontecer é que organizações já reconhecidas como importantes não necessitam se articular com aqueles que dizem representar. Afinal, é na capilaridade dos municípios que se encontram os representados, os afetados pelas políticas que ajudam a formular. Se essas organizações conseguem estar presentes nos conselhos, espaços mais restritos e permanentes, sem a necessidade de consultar os representados, por que precisariam fazê-lo no espaço aberto? Há, nesse caso, a legitimação por parte do governo e das organizações que fazem parte dos espaços participativos da representação sem vinculação com as bases.

QUADRO 2

Síntese das dificuldades e inovações para fortalecer os vínculos entre representante e representado

	Dificuldades	Inovações
Conselhos nacionais	- Poucas eleições para representantes da sociedade civil, grande número de indicações dos representantes pela própria legislação (cadeira cativa) ou pelo governo; - Baixa representação de organizações locais, predomínio de organizações de abrangência nacional; - Baixa publicização das atas e resoluções e relatórios.	- Escolha de representantes por meio de eleições; - Vínculos entre eleições de conselheiros e o processo das conferências.
Conferências nacionais	- Representação nata e por indicação.	- Conselhos Nacionais fazem parte da CON; - Conferências livres e setoriais (mobilização de públicos diversos para as conferências); - Participação pela internet (uso de novas tecnologias de comunicação).

Fonte: Elaboração própria.

Quando pensamos na vinculação entre o representante nos espaços participativos e seus representados, estamos considerando o conceito de *accountability* em que os representantes da sociedade civil devem controlar o governo eleito e que devem ser controlados por aqueles que dizem representar. É o que Gurza Lavalle e Castello (2008) chamam de a dupla face da *accountability*, ou seja, uma face é o controle exercido pelos representantes da sociedade no espaço participativo, e a outra, o controle exercido pela sociedade sobre a ação de seus representantes. Como podemos perceber, esse controle dos representantes da sociedade nos espaços participativos nem sempre é possível dados os mecanismos disponíveis para organizações que participam dos conselhos e conferências.

6 POSSIBILIDADES DE INCLUSÃO DE DIFERENTES OPINIÕES, PERSPECTIVAS E INTERESSES

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

Nos documentos analisados, encontramos 26 conferências que indicam a proporção de representantes do governo e da sociedade que devem compor as delegações estaduais, sendo destinados, em média, 32% das vagas para o governo e 68% para a sociedade. Três conferências destoam da média.¹⁴ Apenas em nove conferências foi possível saber a proporção de vagas entre governo federal e governos municipais e estaduais. Em média, destinam-se 22% das vagas governamentais para a esfera federal e 78% para estados e municípios. Vale considerar que os representantes governamentais de estados e municípios devem ser eleitos nas etapas preparatórias para participar da conferência nacional. Já no caso do governo federal as vagas são preenchidas por indicação.

Nos conselhos, a proporção encontrada entre sociedade civil e governo é, em média, de 49% de conselheiros governamentais e 51% da sociedade civil. Contudo, é

14. 6ª Conferência dos Direitos da Criança e do Adolescente com 91% das vagas para a sociedade e 9% para o governo; 1ª Conferência de Comunicação e 2ª Conferência de Meio Ambiente, com 80% de vagas para a sociedade e 20% para o governo.

importante ressaltar que essa proporção varia conforme os diferentes tipos de conselhos, sendo que, em conselhos de direitos, encontramos 57% de representantes sociais; nos conselhos de políticas, são 51% de representantes da sociedade; e nos conselhos de fundos, 45% dos conselheiros falam em nome de organizações da sociedade civil.

Nas conferências é comum mencionar que as delegações governamentais devem ser compostas por representantes dos três poderes, sendo mencionadas especificamente vagas ao Judiciário em três conferências.¹⁵ Ao poder Legislativo são destinadas vagas em cinco dos processos participativos.¹⁶ Vemos, pois, que a convocação das conferências pelo Executivo parece concentrar nesse poder os representantes governamentais. Se imaginarmos que muitas das propostas formuladas dependem do Legislativo e também do Judiciário para a implementação, talvez consideremos que há baixo envolvimento desses poderes.

Nos conselhos, por sua vez, somente foi mencionada a presença de representantes dos poderes Legislativos e Judiciário no Conselho da República,¹⁷ que tem atribuições muito diferentes dos outros colegiados. Vale notar que em alguns casos é atribuição dos conselhos se manifestar sobre iniciativas legislativas correlatas e até mesmo elaborar anteprojeto de lei.¹⁸ Isso sem contar com a atribuição normativa presente em 66,7% dos conselhos, sendo esta competência instituída em 74,4% dos conselhos de políticas. Interessante notar que nas conferências considera-se que é importante a presença de atores governamentais indiretamente relacionados com a função executiva, contudo, o que se verifica é a falta de previsão da articulação com os outros poderes que também influenciam na realização da política pública.

15. 1ª Conferência dos Direitos da Pessoa Idosa e nas 6ª e 7ª Conferências dos Direitos da Criança e do Adolescente.

16. 1ª Conferência dos Direitos da Pessoa Idosa, 2ª Conferência das Cidades, 1ª Conferência de Educação, 2ª e 3ª Conferências do Esporte.

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

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

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

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

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

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

a inclusão de sujeitos marginalizados do sistema político nesses processos participativos. No caso das mulheres, apenas 17% das conferências¹⁹ destinaram vagas por gênero para a composição da delegação estadual, sendo mais comum reservar 30% das vagas. Representam 7% do total de conferências as que reservaram vagas por critério de idade, justamente espaços cujo público-alvo da política é especificado pela faixa etária.²⁰ E 9% das conferências²¹ especificaram cotas por cor ou raça na composição da delegação estadual, negros e indígenas foram os grupos étnico-raciais que tiveram a participação garantida.

Nas conferências, além dos critérios de gênero, idade e raça, a condição socioeconômica²² apareceu como garantidora da participação. Importante mencionar que duas conferências²³ falaram de maneira geral em critérios de participação, sem especificar cotas, o que indica uma recomendação para as comissões organizadoras estaduais no momento de desenhar a forma de composição da delegação. No entanto, a recomendação pode não gerar a ação inclusiva. Embora a destinação de vagas oportunize que beneficiários de políticas se vejam como sujeitos de direitos e que, com a inclusão no processo participativo, possam reivindicar seus direitos e apresentar suas perspectivas das questões em pauta, é importante ponderar que a ação inclusiva aconteceu mais naquelas conferências que, de alguma forma, lidam com questões do cotidiano dessas pessoas. Isso pode indicar uma tendência à escuta de demandas de beneficiários das políticas e não à inclusão de sujeitos marginalizados dos espaços de formulação de políticas públicas a fim de relativizar os consensos formados nas diferentes áreas (YOUNG, 2000).

19. 1ª Conferência de Saúde Ambiental; 1ª Conferência de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais; 1ª Conferência de Desenvolvimento Rural Sustentável; 1ª e 2ª Conferências do Esporte; 1ª a 3ª Conferências do Meio Ambiente; 1ª Conferência de Segurança Pública.

20. 1ª e 2ª Conferências dos Direitos da Pessoa Idosa e 6ª e 7ª Conferências dos Direitos da Criança e do Adolescente.

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

22. A Conferência de Segurança Alimentar e Nutricional destinou 25% das vagas na segunda edição para pessoas pobres e na terceira edição, 20% para pessoas em situação de insegurança alimentar.

23. 11ª Conferência de Direitos Humanos e 2ª Conferência de Políticas Públicas para as Mulheres.

Uma das alternativas realizadas nas conferências, com o intuito de mobilizar grupos específicos dentro do tema em pauta, foram as etapas setoriais. Três foram as conferências²⁴ que realizaram esse tipo de modalidade. Exemplar é a finalidade expressa pela 2ª Conferência do Meio Ambiente para as etapas setoriais:

(...) que as lideranças nacionais dos setores participem da Plenária Final da II CNMA; e que cada um dos setores, por meio da sua participação, auxilie na identificação de propostas para a construção da sustentabilidade sócio-ambiental a partir de uma leitura nacional dos seus desafios (Regulamento da 2ª Conferência do Meio Ambiente).

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

Princípio semelhante parece nortear a criação de conselhos de direitos²⁵ para esses grupos. Se pensarmos em organizações que defendem determinados grupos marginalizados do sistema político, como mulheres, negros, deficientes físicos, idosos, população de LGBTTs etc., elas compõem 11,3% dos representantes da sociedade civil dos conselhos quando considerados todos os colegiados. Contudo, quando considerados apenas os conselhos de direitos, esse número sobe para 34,5% dos representantes

24. 2ª Conferência de Cultura (reunindo públicos das múltiplas linguagens artísticas); 1ª Conferência de Juventude (consultando populações tradicionais); e 2ª Conferência do Meio Ambiente (direcionando o debate para cada setor envolvido com a questão ambiental).

25. O Conanda, apesar de ser um conselho de direito, tal princípio não parece estar presente porque não são crianças que defendem e discutem os próprios direitos e interesses. Apesar de já haver iniciativas para a inclusão de adolescentes nas Conferências de Crianças e Adolescentes, essa não é uma prática presente no Conanda.

civis. Assim como nas conferências, a tendência não é incluir grupos marginalizados nos diferentes espaços, mas sim valorizar a participação desses grupos nos espaços que discutem políticas que beneficiam diretamente esses sujeitos de direitos. Seriam também espaços para a construção de estratégias pelos próprios sujeitos, em parceria com o governo, para a transversalização das demandas ligadas aos grupos excluídos nas diversas áreas, considerando que o objetivo de coordenar, monitorar e avaliar políticas relacionadas aos direitos desses grupos nas diversas áreas é comum nesses conselhos.

QUADRO 3

Síntese das dificuldades e inovações para fortalecer os vínculos entre representante e representado

Públicos convocados	Espaços de que participam
Sujeitos políticos marginalizados	- Nomeados explicitamente para participar de algumas conferências; - Nomeados a participar de conselhos de direitos; - Pouco presentes nos conselhos de fundos e de políticas.
Empresários	- Presentes em conselhos de fundos e de políticas; - Um dos setores que mais ocupam vagas em conselhos (20%); - Assim como as organizações de pesquisa e desenvolvimento, também estão presentes em conselhos com objetivos de assessoria técnica.
Movimentos sociais (que incluem organizações de sujeitos políticos marginalizados, mencionados acima)	- O setor que mais ocupa vagas nos conselhos (27,5%); - Presentes nos conselhos de direitos e de políticas; - Pouco presentes nos conselhos de fundos; - Presentes em conselhos que têm como objetivo fomentar a participação.
Sindicatos e associações profissionais	- Um dos setores que mais ocupam vagas em conselhos (20%); - Presentes nos conselhos de políticas e de fundos e pouco presentes nos conselhos de direitos.

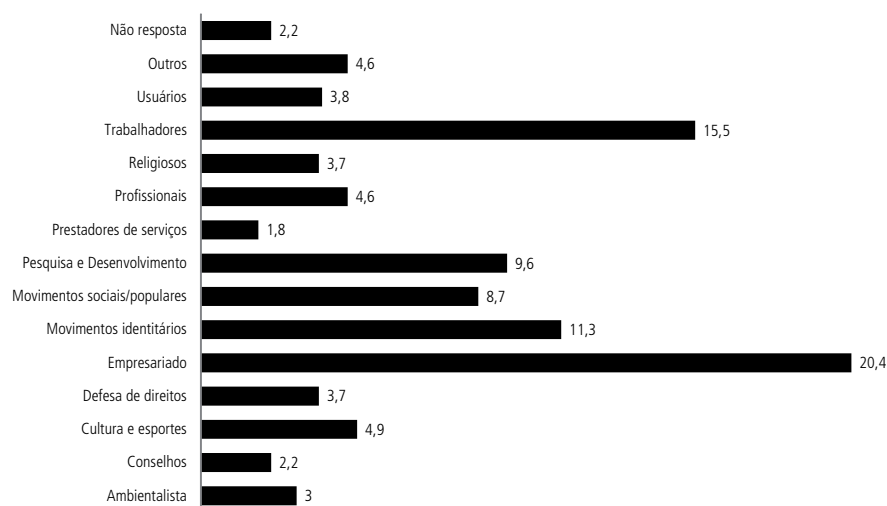
Fonte: Elaboração própria.

Por outro lado, não foram encontradas iniciativas de cotas ou esforços para aumentar a participação em conselhos que não são de direitos. Inclusive, se observarmos a proporção de homens e mulheres no total de conselhos, por exemplo, veremos que 57,6% dos conselheiros são homens e 22,6% são mulheres.²⁶ Se considerarmos os conselhos que não tratam diretamente dos direitos dos grupos marginalizados, perceberemos uma presença pequena de movimentos identitários. Em conselhos de fundos, esse tipo de organização não chega a 2% dos representantes da sociedade. Nos conselhos de políticas, 5,5% das organizações da sociedade civil defendem direitos de grupos marginalizados. Nesse caso, o esforço para trazer para o debate grupos com perspectivas sociais diferentes ainda é incipiente.

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

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

GRÁFICO 2
Categorias de organizações: todos os conselhos
(Em %)



Fonte: INESC/Pólis (2011).

27. No gráfico apresentado, decidimos separar organizações de trabalhadores e associações de profissionais por entendermos que em algumas situações as motivações para a inclusão de um ou de outro são diferentes. Quando se busca incluir sindicatos tem-se como pressuposto a defesa dos interesses dos trabalhadores, o que não é tão comum, por exemplo, em associações profissionais (como o Conselho Nacional de Engenharia) que, apesar de também defender interesses, trazem uma lógica presença pelo conhecimento técnico do profissional.

Pudemos notar que de acordo com os objetivos dos conselhos, mais representantes de um ou outro tipo de organização se fazem presentes. Em conselhos de fundos, em que objetivos de controle, normatização e de judicância são predominantes, a presença maior é de confederações empresariais. Nesses três objetivos, os representantes de organizações empresariais correspondem em média a 34%, 30% e 29%, respectivamente. Essa presença empresarial pode indicar que há uma dinâmica de intermediação de interesses semelhante à observada na visão corporativista em que o papel do Estado é criar mecanismos para a mediação de interesses privados e garantir o monopólio da representação a algumas organizações²⁸ (SCHMITTER, 1974).

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

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

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

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O texto constitucional de 1988 indicou princípios e diretrizes para a atual arquitetura da participação, tendo apontado a inclusão de cidadãos e cidadãs no processo decisório como maneira de efetivar a gestão pública participativa. Foram justamente esses preceitos legais que deram espaço para a institucionalização de conselhos e para a realização de conferências. No entanto, a operacionalização dessas garantias depende das estruturas institucionais desenhadas a partir de visões sobre a sociedade civil e a finalidade de sua participação na formulação de políticas públicas.

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

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

De toda forma, mesmo que na constituição do espaço não se especifique a presença deste ou daquele público, é perceptível que diferentes tipos de espaços reúnem distintos participantes ou, ao menos, participantes com distintas intenções, isso é notório em especial nos conselhos. Nos colegiados de políticas há preponderância de finalidades normativas, por isso podem ser vistos como espaços regulados pelo Estado para a regulação de interesses em que a disputa para a participação se daria em torno do *status* público pelo potencial uso da autoridade estatal para fazer cumprir as regras. Os conselhos de direitos, pela razão finalística de garantia de direitos a determinados

sujeitos, podem ser vistos como espaços que potencializam a inserção de públicos marginalizados na transversalização de políticas que os afetam. Já os conselhos de fundos, pelas funções judicantes e burocráticas, em muitos casos são os que mais explicitam a disputa capital-trabalho na composição e no funcionamento do colegiado.

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

Ademais, poucas são as ações existentes nos espaços participativos nacionais para a efetivação da justiça de diferença. Embora existam algumas iniciativas no sentido de considerar critérios de gênero, idade, raça e condição socioeconômica na composição dos espaços, pode-se dizer que são restritas a espaços cujo público esperado é deste ou daquele grupo social. Nesse sentido, a tendência não parece ser de inclusão de diferentes perspectivas no debate político, mas sim da escuta de demandas e mediação de interesses.

Em meio aos esforços para conciliar a novidade dos espaços participativos com teorias construídas para contextos de representação eleitoral (GURZA LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006; AVRITZER, 2007; LÜCHMANN, 2007), nossa intenção era observar os traços da representação nesses espaços para assim perceber se as principais abordagens sobre o tema seriam aplicáveis. Inicialmente, imaginamos lacunas teóricas, mas o que notamos foi que os espaços participativos nacionais enfrentam desafios muito semelhantes às instituições representativas por

natureza. A despeito de encontrarmos aberturas para discussão teórica, por exemplo, na incompletude da noção de autorização quando observada a dinâmica representativa de conselhos e conferências, o que consideramos é que as teorias são úteis inclusive para que sejam identificadas as contradições e fragilidades destas institucionalidades. Ao finalizarmos este trabalho, temos a sensação de que mesmo tendo sido elaboradas em outros contextos, as teorias já existentes nos estimulam a uma visão crítica a respeito do exercício da representação política nos espaços participativos.

REFERÊNCIAS

ABERS, R.; KECK, M. Representando a diversidade? Estado, sociedade e relações fecundas nos conselhos gestores. **Cadernos do CRH**, Salvador, v. 21, p. 99-112, 2008.

AVRITZER, L. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. **Dados**, v. 50, n. 3, p. 443-64, 2007.

BOURDIEU, P. A representação política. Elementos para uma teoria do campo político. **O poder simbólico**. Lisboa: Difel, 1989.

_____. **Meditações pascalianas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

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

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

CORTES, S. V.; GUGLIANO, A. Entre neocorporativistas e deliberativos: uma interpretação sobre os paradigmas de análise dos fóruns participativos no Brasil. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 12, n. 24, p. 44-75, mai./ago. 2010.

COSTA SOBRINHO, J. E. **Amortecendo as relações entre Estado e sociedade civil**: a Secretaria-Geral da Presidência no Governo Lula (2003-2010). Monografia de conclusão de curso. Brasília: UnB, 2011.

FRASER, N. Rethinking public sphere: a contribution to the critique of actually existing democracy. In: CALHOUN, C. **Habermas and the public sphere**. MIT Press, 1992.

GOHN, M. G. Conselhos populares e participação popular. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 34, 1990.

_____. Os conselhos de educação e a reforma do estado. In: CARVALHO, M. C. A. A.; TEIXEIRA, A. C. C. (Org.). **Conselhos gestores de políticas públicas**. São Paulo: Pólis, 2000.

GURZA LAVALLE, A.; CASTELLO, G. Sociedade civil, representação e a dupla face da accountability: cidade do México e São Paulo. **Caderno CRH**, n. 52, p. 67-86, 2008.

_____.; HOUTZAGER, P. P.; CASTELLO, G. Representação política e organizações civis: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 60, p. 43-66, 2006.

HOCHMAN, G. Reformas, instituições e políticas de saúde no Brasil (1930-1945). **Educar**, Curitiba, n. 25, p. 127-141, 2005.

IBGE. Coordenação de População e Indicadores Sociais. **Perfil dos municípios brasileiros 2009**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

INESC/PÓLIS. **Arquitetura da participação no Brasil**: avanços e desafios. Brasília, São Paulo, 2011 (Relatório de Pesquisa). Disponível em: <www.inesc.org.br>

LÜCHMANN, L. A representação no interior das experiências de participação. **Lua Nova**, São Paulo, n. 70, p. 139-170, 2007.

MIGUEL, L. F. **Representação e interesses**: uma crítica a Young e Urbinati. In: ENCONTRO DA ABCP, 7. **Anais ...** Recife, 2011.

MORONI, J. **Participamos, e daí?** Observatório da cidadania. Nov. 2005. Textos para Debate). [on line] Disponível em: <[www.ibase.br/pubibase/media/ Participacao_Moroni.pdf](http://www.ibase.br/pubibase/media/Participacao_Moroni.pdf)> Acessado em: abr. 2006.

PITKIN, H. F. **The concept of representation**. Berkeley: University of California Press, 1967.

PHILLIPS, A. De uma política de idéias a uma política de presença? **Revista Estudos Feministas**, v. 9, n.1, p. 268-290, 2001.

RAICHELIS, R. Sistematização: os conselhos de gestão no contexto internacional. In: CARVALHO, M. C. A.; TEIXEIRA, A. C. C. (Org.). **Conselhos gestores de políticas públicas**. São Paulo: Pólis, 2000.

SANTOS, B. S.; AVRITZER, L. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B. S. (Org.). **Democratizar a democracia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

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

SIMÕES, J. A. **O dilema da participação popular**: a etnografia de um caso. São Paulo: Marco Zero/ANPOCS, 1992.

SOUZA, C. Sistema brasileiro de governança local: inovações institucionais e sustentabilidade. In: LUBAMBO, C.; COELHO, D. B.; MELO, M. A. (Org.). **Desenho institucional e participação política**: experiências no Brasil contemporâneo. Petrópolis: Vozes, 2005.

STREECK, W.; SCHMITTER, P. C. Community, market, state-and associations? The prospective contribution of interest governance to social order. **European Sociological Review**, v. 1, Issue 2, p. 119-138, Sep. 1985.

VOLPI, M. A democratização da gestão das políticas para a infância e a adolescência. CARVALHO, M. C. A.; TEIXEIRA, A. C. C. (Org.). **Conselhos gestores de políticas públicas**. São Paulo: Pólis, 2000.

YOUNG, I. M. **Justice and the politics of difference**. Princeton: Princeton University Press, 1990.

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

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

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Andrea Bossle de Abreu

Revisão

Cristina Celia Alcantara Possidente

Eliezer Moreira

Elisabete de Carvalho Soares

Fabiana da Silva Matos

Lucia Duarte Moreira

Luciana Nogueira Duarte

Míriam Nunes da Fonseca

Editoração

Roberto das Chagas Campos

Aeromilson Mesquita

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Carlos Henrique Santos Vianna

Maria Hosana Carneiro Cunha

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.

