

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE ECONOMIA IE  
PROGRAMA DE POLÍTICAS PÚBLICAS, ESTRATÉGIAS E DESENVOLVIMENTO  
PPED

**DANDARA QUEIROZ TINOCO MELO**

A REPRESENTAÇÃO EXERCIDA NOS CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS  
PÚBLICAS: o que diz a literatura

RIO DE JANEIRO

2016

Dandara Queiroz Tinoco Melo

A REPRESENTAÇÃO EXERCIDA NOS CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS  
PÚBLICAS: o que diz a literatura

Dissertação de Mestrado submetida ao Corpo Docente do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento.

Orientador: Prof. Dr. Charles Pessanha

Rio de Janeiro  
2016

## FICHA CATALOGRÁFICA

M528 Melo, Dandara Queiroz Tinoco.

A representação exercida nos conselhos gestores de políticas públicas: o que diz a literatura / Dandara Queiroz Tinoco Melo. -- 2016.

111 f. ; 31 cm.

Orientador: Charles Pessanha.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, 2016.

Referências: f. 95-105.

1. Participação social. 2. Representação política. 3. Políticas públicas. I. Pessanha, Charles, orient. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Economia. III. Título.

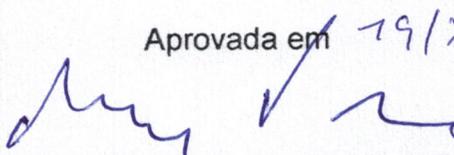
CDD 302.14

Dandara Queiroz Tinoco Melo

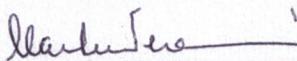
A REPRESENTAÇÃO EXERCIDA NOS CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS  
PÚBLICAS: O que diz a literatura

Dissertação de Mestrado submetida ao Corpo Docente do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento.

Aprovada em 19/X/2016



Prof. Dr. Charles Pessanha  
Universidade Federal do Rio de Janeiro PPED/UFRJ



Prof. Dra. Maria Lucia Teixeira Werneck Vianna  
Universidade Federal do Rio de Janeiro PPED/UFRJ



Prof. Dr. Fabiano Guilherme Mendes Santos  
Universidade Estadual do Rio de Janeiro - IESP/UERJ

*Dedico este trabalho a Adirah e  
Eduardo, que, desde cedo,  
incentivaram em mim o entusiasmo  
pela busca do conhecimento*

## **AGRADECIMENTOS**

Credito o empenho aplicado nesta dissertação ao estímulo incessante dos meus pais, Adirah e Eduardo, a quem a minha memória recorreu para reverter cada mero sinal de abatimento nesta jornada. Obrigada a ambos — ele, nos últimos três anos e meio, em pensamento — por vibrarem a cada modesto passo da minha vida pessoal, acadêmica e profissional.

Este trabalho não seria possível sem a orientação do professor Charles Pessanha, cujo vasto conhecimento e placidez foram essenciais ao longo dos últimos dois anos. Agradeço também aos membros da banca, pela disposição em participar e pelos comentários precisos na minha qualificação, e ao professor Adrian Gurza Lavalle, pela generosidade em compartilhar materiais indispensáveis para esta dissertação. Contribuíram também professores, funcionários e colegas do PPED, com o apoio prestado durante todo o período do mestrado.

Merecem muitíssimo obrigada Flávia, por permitir e incentivar que eu conciliasse uma rotina profissional intensa com o mestrado. Alessandra, Bárbara e Larissa, por serem incrivelmente solícitas ao guiarem meus primeiros passos na gênese deste trabalho; às minhas amigas — em especial, Carol e Iris — e aos meus amigos, por me lembrarem quão valiosos são os momentos de folga; ao meu parceiro, Daniel; aos meus irmãos, Juliana, Eduardo e Maria Fernanda, e à minha prima Jordana, pelo amor imensurável sem o qual desafio algum faz sentido nesta vida.

## RESUMO

Esta dissertação trata do exercício e da legitimidade da representação nos conselhos gestores de políticas públicas, instituições participativas que têm papel no planejamento, execução e fiscalização das políticas públicas. Fortalecidos com a Constituição Federal de 1988, normatizados na década seguinte e disseminados a partir dos anos 2000, tais espaços são associados a formas contemporâneas de representação, fora dos circuitos tradicionais da política. O presente trabalho parte do contexto histórico e do referencial teórico em que os conselhos estão inseridos para, em seguida, analisar 48 artigos, selecionados em pesquisas feitas nas bases da Scientific Electronic Library Online (Scielo) e da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). Eles foram categorizados pelo nível de governo e área temática a que se referiam. A maioria trata de conselhos municipais (26) e da área de saúde (28). Houve ainda uma análise qualitativa da amostra bibliográfica, com a definição de categorias temáticas para sistematização do conteúdo. Os seguintes temas-chave foram identificados: representação nos conselhos, vínculo com bases, processos de escolha, composição e paridade, prestação de contas, qualificação dos conselheiros, assimetrias de poder e empoderamento. Os trabalhos revisados fundamentam-se na análise sobre como a representação é exercida nos conselhos — de maneira coletiva e voluntária, por meio de organizações e entidades, sem requisitos claros de autorização e prestação de contas — para tratar da sua qualidade e legitimidade. Embora seja prevalente a visão de que tais espaços têm forte potencial de democratização, se sobressai também o entendimento de que são numerosos os obstáculos para a efetivação dos mecanismos de legitimidade dos conselhos e de seus objetivos. As dificuldades apontadas vão da baixa qualificação de representantes da sociedade civil que participam dessas instâncias até a falta de disposição de representantes do Estado em partilharem o poder.

**Palavras-chave: Participação social, representação, políticas públicas.**

## **ABSTRACT**

This dissertation approaches the exercise and the legitimacy of the representation at management councils of public policies, participatory institutions which play a role in the planning, execution and monitoring of public policies. Strengthened with the Federal Constitution of 1988, standardized in the next decade and disseminated from the 2000s, such spaces are associated with contemporary forms of representation outside the traditional politics circuits. This study begins with the historical context and with the theoretical framework in which the councils are inserted, to analyze 48 articles, selected on the basis of the Scientific Electronic Library Online (SciELO) and of the Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). The pieces were categorized by level of government and subject area to which they referred. Most deals with municipal councils (26) and with the health area (28). This paper also does a qualitative analysis of the bibliography sample, with the definition of subjects for systematization of content. The following key themes were identified: representation, link with bases, choice processes, composition and parity, accountability, councilors qualification, power asymmetries and empowerment. The reviewed production analyses how the representation is exercised in the councils — collectively and voluntarily, through organizations and entities, without clear requirements for authorization and accountability — to address its quality and legitimacy. Although the prevailing view is that these instances have strong potential for democratization, the understanding that there are numerous obstacles to the realization of the legitimate mechanisms of the councils and their goals is also predominant. The difficulties mentioned include low-skilled civil society representatives participating and unwillingness of state officials in sharing power.

**Keywords: Social Participation, Representation, Public Policies.**

## **LISTA DE ILUSTRAÇÕES**

- Gráfico 1 Evolução dos conselhos por área temática  
Gráfico 2 Artigos cujo foco são conselhos por ano de publicação

## **LISTA DE TABELAS**

- Tabela 1 Artigos por enfoque  
Tabela 2 Conselhos municipais de Educação no Brasil  
Tabela 3 Conselhos municipais de Saúde no Brasil  
Tabela 4 Conselhos municipais de Direitos Humanos no Brasil  
Tabela 5 Artigos cujo foco são conselhos por nível de governo  
Tabela 6 Artigos cujo foco são conselhos por área temática  
Tabela 7 Distribuição de artigos considerando os periódicos em que foram publicados

## **LISTA DE QUADROS**

- Quadro 1 A legislação dos conselhos gestores de políticas  
Quadro 2 Principais categorias temáticas e síntese dos resultados

## **LISTA DE SIGLAS**

- AL América Latina  
CAPES Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior  
CEAS Conselho Estadual de Assistência Social  
CEDCA Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente  
CUT Central Única dos Trabalhadores  
CF Constituição Federal  
MST Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra  
ONG Organização Não Governamental  
PT Partido dos Trabalhadores  
PNPS Política Nacional de Participação Social  
SNPS Sistema Nacional de Participação Social  
MUNIC Pesquisa de Informações Básicas Municipais  
IBGE Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
UFBA Universidade Federal da Bahia  
SCIELO Scientific Electronic Library Online  
SUS Sistema Único de Saúde

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b>	11
1.1 JUSTIFICATIVA	13
1.2 METODOLOGIA	15
<b>2 OS CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL</b>	17
2.1 HISTÓRIA	18
2.2 LEGISLAÇÃO	24
2.3 O MODELO BRASILEIRO	29
2.4 OUTRAS POSSIBILIDADES E LIMITES	34
<b>3 A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA NAS FORMAS PARTICIPATIVAS DA DEMOCRACIA</b>	36
3.1 A REPRESENTAÇÃO E A PARTICIPAÇÃO	36
3.1.1 <i>Aspectos conceituais e históricos</i>	36
3.1.2 <i>Participação e teorias democráticas</i>	40
3.1.3 <i>A “crise” na democracia representativa</i>	46
3.2 PROPOSTAS DE DISCUSSÃO SOBRE A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA NAS NOVAS FORMAS DE DEMOCRACIA	48
3.2.1 <i>Características da representação na democracia representativa</i>	51
3.2.2 <i>A legitimidade da representação nas instituições participativas</i>	52
3.2.3 <i>Capacidade de inclusão e empoderamento</i>	59
3.2.4 <i>Assimetrias de poder e mediação de conflito</i>	60
<b>4 A REPRESENTAÇÃO NOS CONSELHOS: O QUE DIZ A LITERATURA</b>	64
4.1 CARACTERÍSTICAS E QUALIDADE DA REPRESENTAÇÃO NOS CONSELHOS	68
4.2 VÍNCULOS COM BASES	70
4.3 PROCESSOS DE ESCOLHA NOS CONSELHOS	73
4.4 COMPOSIÇÃO E PARIDADE	76
4.5 PRESTAÇÃO DE CONTAS	80
4.6 QUALIFICAÇÃO DOS CONSELHEIROS	81
4.7 ASSIMETRIAS DE PODER	84
4.8 EMPODERAMENTO	86
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	89
<b>REFERÊNCIAS</b>	95
<b>ANEXO</b>	106

## 1 INTRODUÇÃO

A assertiva “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”, apresentada prontamente no Artigo 1º, parágrafo único, da Constituição Federal (CF) promulgada em 1988 (BRASIL, 1988) dá o tom da sua inovação no que diz respeito à participação social e à soberania popular no Brasil. Ao criar base para a institucionalização de espaços de práticas participativas como conselhos gestores de políticas públicas e conferências temáticas em diversas áreas de atuação governamental, a chamada Constituição Cidadã fortaleceu a emergência e a concretização desses instrumentos, consagrados pelos governos democráticos seguintes a ela. Passado mais de um quarto de século, as instituições socioestatais são objeto de estudo de centenas de pesquisas que procuram entender o papel desses instrumentos para o fortalecimento da democracia.

Os conselhos gestores têm papel no planejamento, execução e fiscalização das políticas públicas. Eles atuam em diversas áreas temáticas, como Assistência Social, Saúde e Educação, nos níveis de governo federal, estadual e municipal. Cada um desses recortes tem legislações específicas correspondentes, o que explica, em parte, a heterogeneidade de tais instâncias. É possível afirmar, contudo, que dos conselhos participam atores do Estado e da sociedade civil e que a composição de tais instâncias costuma ser paritária.

O potencial de aproximar das decisões políticas cidadãos, inclusive pertencentes a grupos tradicionalmente marginalizados, está relacionado à gênese dos conselhos. Para a maior parte da população, no entanto, a participação nesses espaços não ocorre de maneira direta, mas por meio dos conselheiros. Dessa forma, tais instituições são associadas a formas contemporâneas de representação, fora dos circuitos tradicionais da política (LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006; SANTOS; AVRITZER, 2002). O entendimento de que os membros dos conselhos exercem o papel de representantes vem levando estudos em torno do assunto a tangenciar uma indagação: como a representação é exercida por tais atores nessas instâncias participativas? O presente trabalho busca a resposta para tal pergunta na literatura sobre os conselhos gestores. Tem como objetivo ainda identificar a que os autores atribuem a sua representatividade, ou seja, os “critérios que regem a relação entre representação e representados e tornam a representação uma expressão admissível do representado” (LAVALLE, 2004, p. 302). Outros propósitos do trabalho

são traçar uma memória histórica dos conselhos, no contexto político no qual eles se inserem, e situar essas instâncias no debate sobre participação, representação e democracia.

Esta dissertação parte da história dos conselhos de políticas públicas no Brasil. Tal memória passa pela emergência no contexto de redemocratização, pela regulamentação na década de 1990, e pela proliferação a partir dos anos 2000, com a chegada do Partido dos Trabalhadores (PT) à Presidência da República. Posteriormente, são destacados momentos da regulamentação seguintes à CF de 1988, com apresentação da legislação dos conselhos nas áreas temáticas da Assistência Social, Criança e Adolescente, Educação e Saúde. Neste capítulo, são apresentadas também características do modelo brasileiro, incluindo números sobre conselhos, e, ainda, possibilidades e limites em geral desses espaços de participação.

Em seguida, a dissertação situa a discussão sobre a representação exercida nas formas participativas de democracia no debate a respeito da representação e da participação. Para isso, são apresentados aspectos conceituais e históricos relacionados ao assunto, além de significados e valores atribuídos aos dois conceitos por diferentes teorias democráticas. Nesse mesmo capítulo, apresentam-se algumas ideias sobre o que autores classificam como um enfraquecimento da relação entre representantes e representados. Para finalizar a seção, são apresentadas propostas de debate sobre a representação política nas novas formas participativas de democracia, recorrendo a autores como Avritzer, Borba, Lüchmann e Gurza Laval. Para organizar a exposição sobre essas abordagens, foram destacados quatro pontos dessa discussão, a saber: (1) características da representação na democracia participativa, (2) legitimidade da representação nas instituições participativas, (3) capacidade de inclusão e empoderamento, (4) assimetrias de poder e mediação de conflitos.

Finalmente, o capítulo seguinte apresenta a análise dos estudos revisados. Em primeiro lugar, lista aspectos quantitativos da seleção de artigos para tratar das suas características gerais, como área temática e ano de publicação. Depois, expõe o que dizem as pesquisas sobre aspectos relacionados à representação exercida nos conselhos, por meio de categorias temáticas. São elas, a representação nos conselhos, vínculos com as bases, processos de escolha, composição e paridade, prestação de contas, qualificação dos conselheiros, assimetrias de poder e

empoderamento. Os resultados encontrados apontam que, ao contrário do potencial de democratização, a efetivação dos mecanismos de legitimidade dos conselhos e de seus objetivos não é consenso entre os autores examinados.

### 1.1 JUSTIFICATIVA

Argumentos teóricos e empíricos indicam a atualidade do tema participação social. Mais de duas décadas depois da CF de 1988, há incremento na adoção de instituições socioestatais, além de diversificação dos tipos adotados (PIRES; VAZ, 2014). É vasto o material que vem sendo produzido por estudiosos a respeito do papel de instituições participativas no debate sobre o distanciamento de cidadãos e instituições representativas tradicionais e sobre a necessidade de aprofundamento da democracia no Brasil e no mundo. A experiência brasileira está em evidência na discussão internacional. Tal destaque se relaciona à variedade de mecanismos existentes no país — de conselhos a audiências públicas, passando por conferências e orçamento participativo. A relevância do caso é ligada também ao tamanho significativo do público participante (COELHO; NOBRE, 2004).

Crer que a participação dos cidadãos nos processos decisórios tem potencial para melhorar a qualidade de políticas públicas e intensificar a democracia não significa negar a existência de possíveis problemas ou contradições que tal convicção carrega. O tipo de participação, quem participa e em que espaço ela é exercida são algumas das questões que podem ser postas na reflexão sobre o assunto. Na discussão sobre o potencial democrático de canais de participação existentes no Brasil, entre as críticas que têm sido feitas a essas experiências, o presente trabalho destaca uma que está diretamente ligada à reflexão sobre o papel das instituições socioestatais na aproximação de representantes e representados. O alvo de tal questionamento é a proposta de

constituir uma representação política que, ao contornar os mecanismos de representação eleitoral e parlamentar, pode facilmente conduzir à arbitrariedade, à instabilidade e à manipulação na escolha coletiva, assim como a criação de monopólios de representação (COELHO; NOBRE, 2004, p. 12).

Em trabalho sobre a avaliação da efetividade das instituições participativas no Brasil, Pires et al. (2011, p. 355) apontam justamente “inclusão e representatividade” como uma das grandes dimensões nas quais é possível categorizar estudos sobre

tais mecanismos. O caminho da relação entre o funcionamento e a atuação de tais instâncias e representação política e representatividade é chamado pelos autores de “árduo e recente”, mas também “importante”. Segundo esses autores, a falta de clareza em relação aos mecanismos de autorização e *accountability* dos que atuam no interior dessas instâncias, tanto dos membros da sociedade civil como do governo, implicam sobre o reconhecimento e a legitimação dos espaços como canais de participação e controle social. Ou,

A questão que mais chama atenção consiste na indefinição sobre as bases da representatividade (e os critérios de seleção) daqueles que, no interior das IPs, atuam e decidem em nome da sociedade civil, e também do próprio governo. Diferentemente da representação eleitoral formal, não está claro quais seriam os mecanismos tanto de autorização, quanto de *accountability* em relação a estes indivíduos, o que, certamente, gera determinadas implicações para a própria inserção, reconhecimento e legitimação das IPs como canais efetivos de participação e controle social. (PIRES et al., 2011, p. 355)

Expostas tais questões, fica evidente a necessidade de avançar no estudo sobre as instituições socioestatais pelo viés da representatividade e da legitimidade desses mecanismos. Baseado em uma revisão bibliográfica, sem descartar constatações empíricas, o trabalho que aqui se apresenta tentará trazer novas reflexões para esse debate que é, ao mesmo tempo, histórico e contemporâneo.

A escolha da temática desta dissertação de mestrado foi motivada também pelo interesse pessoal de refletir sobre a participação ativa de cidadãos na gestão pública. São esses indivíduos os principais alvos das políticas públicas e os mais interessados no cumprimento delas. A participação da sociedade é um dos mais legítimos instrumentos de acompanhamento dos órgãos governamentais, defendem algumas abordagens teóricas que serão discutidas pelo presente trabalho. De acordo com essas interpretações, uma vez que cidadãos são incluídos nos processos decisórios, há a possibilidade de que as políticas públicas se tornem mais responsivas aos seus interesses e necessidades.

Cabe afirmar que, com a apresentação das limitações dos conselhos, não se pretende afirmar a inviabilidade do modelo, mas sim contribuir para o debate sobre a necessidade de aprimoramento de tais instâncias. Tampouco o presente trabalho tem a pretensão de esgotar o assunto, cuja complexidade e amplitude ficam explícitas nas próximas páginas. Novas pesquisas devem dar continuidade a essa exploração, com distintas metodologias que possam se somar a esse esforço de

refletir sobre o papel dos conselhos gestores na construção de uma democracia mais inclusiva.

## 1.2 METODOLOGIA

A presente dissertação trata-se de um estudo exploratório-descritivo, na medida em que procura desenvolver e esclarecer conceitos e ideias, mas também descrever as características de um fenômeno, no caso, a representação nos conselhos gestores de políticas públicas. Quanto às técnicas de coleta de dados, foi usada principalmente a pesquisa bibliográfica, ou seja, desenvolvida a partir de material já elaborado, sobretudo artigos científicos (GIL, 2008). Foi consultada a bibliografia que trata da trajetória histórica das práticas participativas no Brasil, além da que aborda suas características e efetividade. Recorreu-se também a artigos sobre as teorias relacionadas à participação e à representação. Convém afirmar que foi realizada ainda análise documental da legislação sobre o tema. Além da Constituição Federal, foi consultada a legislação posterior que trata dos conselhos municipais de políticas públicas.

Na tentativa de entender a representação exercida nos conselhos gestores de políticas públicas, foi feita uma revisão de artigos selecionados a partir de pesquisas feitas nas bases da Scientific Electronic Library Online (SciELO) e da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes)<sup>1</sup> em outubro de 2015. A busca pelo descritor “participação social”<sup>2</sup>, sem limitação de datas, teve como resultado, ao todo, 270 referências. Descartados os estudos coincidentes nos dois portais e os que não tratavam de participação social no sentido de participação política, restaram 134 artigos.

Por meio da leitura dos seus resumos, esses trabalhos foram, então, divididos entre os estudos focados nas chamadas instituições participativas (58) e os não focados em instituições participativas. No primeiro grupo, identificou-se 48 que

---

<sup>1</sup> No caso da base do Capes, foram considerados somente os artigos revisados por pares.

<sup>2</sup> Uma dificuldade adicional encontrada pelo presente trabalho foi definir as palavras-chave a fim de recuperar a informação sobre os conselhos, em razão da pouca disciplina de autores na elaboração de *abstracts* e na escolha de descritores. Dois artigos semelhantes usam expressões díspares como “conselhos de Saúde”, “políticas públicas de Saúde”, “representação” e “conselhos gestores”, por exemplo.

abordavam conselhos (incluídos nesse número os que tratavam somente de conselhos e os que abordavam, além dos conselhos, outras instituições), conforme mostra a Tabela 1.

**Tabela 1 - Artigos por enfoque**

<b>Enfoque</b>	<b>Quantidade de artigos</b>
<b>Não focados em IPs</b>	76
<b>Focados em IPs/Conselhos</b>	43
<b>Focados em IP/Conferências</b>	7
<b>Focados em IP/Conselhos e conferências</b>	4
<b>Focados em IP/Outros</b>	2
<b>Focados em IP/Conselhos, conferências e orçamento participativo</b>	1
<b>Focados em IP/Orçamento participativo</b>	1

*Fonte: Elaboração própria baseada no banco de dados da pesquisa*

Dessa forma, foram 48 os artigos analisados pelo presente trabalho (ANEXO 1). No Capítulo 4, apresentam-se os níveis de governo e as áreas temáticas a que eles se referem, além de ano e periódico de publicação. Depois da leitura dos artigos na íntegra, verificou-se também quais são focados na representação exercida nos conselhos, quais não são focados na temática, mas tratam do assunto, e, ainda, os que não abordam a questão. Em seguida, se procedeu à análise qualitativa da amostra bibliográfica, adotando como estratégia metodológica uma pré-análise, em que organizou-se os dados. O processo culminou na definição de categorias temáticas para sistematização do conteúdo, a partir da identificação de temas-chave relacionados pelos pesquisadores à representação nos conselhos de políticas públicas. Nas próximas páginas, os resultados serão detalhados.

## 2 OS CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

Espaços de participação institucionalizada, os conselhos gestores de políticas públicas<sup>3</sup> ganharam força no Brasil no momento de redemocratização do país, na década de 1980. A introdução de movimentos e organizações sociais na elaboração desse novo projeto de democracia tornou premente a relevância da participação da sociedade civil em decisões políticas. O momento foi não apenas de reestabelecimento da democracia formal, com a retomada de eleições livres e a reorganização partidária, como também da emergência dessas instituições em que Estado e sociedade civil compartilham poder. Desde que a luta de setores da sociedade civil para a inclusão de segmentos historicamente excluídos das decisões sociais e políticas resultaram na elevação do direito à participação a princípio constitucional, instâncias ocupadas por cidadãos multiplicaram-se, disseminaram-se e ganharam novos formatos. Saltou o número de conferências nacionais, a participação foi tornada obrigatória em planos diretores, e conselhos gestores de políticas públicas aumentaram em número e alcance geográfico.

Dessa forma, o fortalecimento e a proliferação dos conselhos — assim como dos orçamentos participativos e das conferências — são expressão de um processo, que tem início na década de 1970, com os primeiros gestos de resistência à ditadura militar, e continuidade nas décadas seguintes. Em 1980, com o ciclo de mobilizações que levaram à Assembleia Nacional Constituinte, em 1987, e à Constituição Federal, em 1988. Em 1990, com leis que regulamentam tais instâncias. E no início dos anos 2000, com a chegada de Luiz Inácio Lula da Silva, do PT, à Presidência da República.

O presente capítulo, primeiramente, tratará do contexto histórico que possibilita a emergência dos conselhos gestores de políticas públicas. Em seguida, será apresentada a legislação que normatiza tais espaços. Embora o marco formal do fortalecimento da participação social no Brasil tenha sido a CF, conforme será exposto, são leis posteriores que ditam as regras dos conselhos. No terceiro ponto, serão abordadas características do modelo brasileiro e números atuais referentes a tais mecanismos. Conforme será exposto, eles são espaços paritários presentes nos

---

<sup>3</sup> O objeto de reflexão do presente trabalho são os conselhos gestores institucionalizados. Não confundir com outras experiências colegiadas “conselheristas” também presentes no Brasil nas últimas décadas, como conselhos comunitários ou conselhos de “notáveis” (GONH, 2006).

diversos níveis das administrações (federal, estadual e municipal) e áreas temáticas relativas a serviços públicos (Saúde, Educação e Cultura), interesses gerais da comunidade (meio ambiente, defesa do consumidor, patrimônio histórico-cultural) ou interesses de grupos específicos (crianças e adolescentes, idosos, mulheres) (GOHN, 2006). Por último, serão apontados limites e possibilidades de tal modelo, segundo a bibliografia que tem se dedicado ao tema.

## 2.1 HISTÓRIA

Após duas décadas sob o jugo de uma ditadura militar, o Brasil viveu, em meados da década de 1980, um processo de redemocratização, com protagonismo de uma sociedade civil em amadurecimento. É nesse contexto — coroado pela CF de 1988 — que emergem os instrumentos de participação no país. Marco formal do fortalecimento<sup>4</sup> desses espaços, a Carta assegura que “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”, em seu artigo 1º, parágrafo único, e institui a participação social em aspectos variados da gestão de políticas públicas.

Nesse momento, além de voltarem a existir instituições democráticas formais básicas — como eleições, liberdade de imprensa e de organização político-partidária —, emergiram experiências de construção de espaços públicos cujos objetivos são promover, no interior da sociedade civil, o debate de temas anteriormente marginalizados na agenda pública e ampliar e democratizar a gestão estatal. Além dos conselhos gestores de políticas públicas, que serão analisados no presente trabalho, prosperaram mecanismos como ouvidorias públicas, conferências e orçamentos participativos. O movimento social brasileiro estava imbuído pelo sentimento de que a democracia representativa — por meio de partidos — não bastava para a pluralidade dos sujeitos políticos e dos interesses envolvidos na sociedade moderna (MORONI, 2009). Assim, eram necessários mecanismos de participação além das eleições para a democratização do Estado. Foi levado para esse processo a necessidade de controle social nas dimensões de formulação,

---

<sup>4</sup> Embora a Constituição de 1988 e legislação posterior a ela tenham dado maior peso institucional a essas instâncias, a existência de alguns desses espaços precede tal Carta. O Conselho Nacional de Saúde, por exemplo, existia como órgão consultivo do Ministério da Saúde e foi instituído pela lei n.º 378, de 13 de janeiro de 1937.

deliberação, monitoramento, avaliação e financiamento das políticas públicas. A Constituição, por sua vez, transformou tais diretrizes em políticas, sobretudo políticas sociais. Com a regulamentação, os princípios constitucionais se materializaram em espaços institucionalizados de participação, como os conselhos e as conferências, tendo como referência a experiência de participação na Saúde, área pioneira na participação.

Fica claro que a chamada Constituição Cidadã e os acontecimentos imediatamente anteriores e posteriores à sua promulgação tiveram como protagonista uma sociedade civil em ressurgimento (AVRITZER, 2009; GUIMARÃES, 2009), processo que teve início na década de 1970, em oposição à ditadura militar instalada em 1964. A dinâmica brasileira situou-se em um contexto de reforço, na América Latina, do princípio da autonomia da organização da sociedade diante de instituições políticas (VIANNA; CAVALCANTI; CABRAL, 2009). Isso ocorreu, nos anos 1960 e, em alguns países nos anos 70, em parte em razão da expansão de movimentos emancipatórios favoráveis a mudanças no sistema econômico e político. Esses movimentos buscavam incorporar massas, por meio de sindicatos, associações e partidos, à cena política. Dessa forma, no Brasil e na AL, a luta pela democratização em ascendência na década de 80 demandou o fim da institucionalidade autoritária à questão social (p. 236).

Guimarães (2009) descreve esse instante como um dos grandes momentos de ascensão do processo de autoformação do povo brasileiro. Nele, a ideia de democratização e de cidadania ativa é o que uniu o conjunto de movimentos sociais. Emergiram então Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST), Central Única dos Trabalhadores (CUT), lideranças atuantes no tema da ecologia, o feminismo, a Teologia da Libertação, o movimento gay. Ocorreram também as campanhas das Diretas Já e pelos direitos na Assembleia Constituinte. De acordo com o autor, o movimento nacional teve uma agenda expandida, fundamentada na democracia, e cruzou conquistas institucionais e extrainstitucionais, “estabelecendo uma espécie de refundação larga das próprias bases da democracia brasileira e do Estado brasileiro” (p. 16).

Avritzer (2009) também destaca o papel de atores sociais nesse processo. Segundo ele, o aumento das formas de organização da sociedade civil no Brasil foi

um dos elementos mais importantes para democratização do país (p. 29). O autor afirma que, até os anos 1970, a participação brasileira se reduzia a um número limitado de associações civis em cidades como Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre. A sociabilidade política até então organizava-se verticalmente, com a concentração do poder na propriedade da terra e um sistema político marcado pelo clientelismo. A partir desse período, contudo, uma série de fenômenos — como o crescimento de associações comunitárias e a mudança em relação à ideia de direitos — levam à formação do que se chama de uma “sociedade civil autônoma e democrática”.

Uma aspecto importante desse momento é que, embora tenha havido uma atuação conjunta de movimentos e organizações sociais no enfrentamento ao regime militar, esse processo multifacetado é resultante de diversos projetos políticos (DAGNINO, 2002). A resistência foi exercida por grupos variados (sindicados, associações, partidos, imprensa, universidades), cujas diferenças foram explicitadas com o avanço do processo de construção democrática, diz a autora. Outro ponto relevante é que o projeto de democratização elaborado pela sociedade civil na década de 1980 almejava um sistema descentralizado e participativo. Os movimentos sociais contaram com o apoio de pessoas que atuavam no interior do Estado e que ajudaram na elaboração de estratégias políticas. Moroni (2009) afirma que:

O sistema descentralizado e participativo é um espaço essencialmente político, instituído por representações governamentais e não governamentais responsáveis por elaborar, deliberar e fiscalizar a implementação de políticas públicas e que estão presentes nos âmbitos municipal, estadual e nacional. Dessa forma, inaugura-se uma nova concepção de espaço público ou mesmo de democracia. Podemos afirmar, também, que a concepção do sistema descentralizado e participativo (especialmente os conselhos e conferências) criado na Constituição de 1988 está relacionado à questão da democratização e da publicização do Estado. Em outras palavras, é uma das possibilidades criadas para enfrentar a ausência de mecanismos eficazes de controle da população sobre os atos do Estado (p. 113).

No fim dos anos 1980, com o processo da Constituinte, criaram-se então uma série de formas híbridas de participação, tais como os conselhos de políticas na áreas de Saúde, Assistência Social, Meio Ambiente e Criança e Adolescente. Avritzer afirma que o aumento das formas de organização da sociedade civil concentrou-se em cidades do Sul e do Sudeste do país, sobretudo em grandes capitais, e ocorreu por meio, principalmente, de associações comunitárias e

profissionais. Embora movimentos rurais tenham também crescido a partir dos anos 1990, a emergência do associativismo em cidades de pequeno porte foi bastante limitada. O ponto alto das formas de organização da sociedade civil na política ocorreu na Constituinte, quando as chamadas emendas populares reuniram mais de 30 mil assinaturas. A reforma mudou práticas das políticas públicas e também o significado das ações sociais e coletivas. Com a Constituição, passava a haver uma legislação específica para práticas participativas nas políticas públicas, sobretudo nas áreas de Saúde, Assistência Social, Políticas Urbanas e Meio Ambiente. A partir do começo dos anos 1990, houve também uma proliferação de ONGs no Brasil. A atuação dessas organizações iniciou marcada por uma forte reivindicação de atores sociais por autonomia da sociedade civil e por uma participação ativa dessas entidades nas diversas áreas temáticas das políticas públicas. Esse processo teve como protagonistas sujeitos até então sub-representados na política do país, como movimento negro, de mulheres, indígenas, homossexuais, de portadores de deficiência física, sem-terra, sem-teto, ambientalistas etc. O chamado “campo democrático e popular” — cujo canal partidário central era o PT — foi a mais importante força social e política a atuar na construção desse modelo de participação (MORONI, 2009).

De acordo com Gohn (2006), nos anos 1990, a participação passou a ser vista do ponto de vista de uma participação cidadã, baseada na universalização dos direitos sociais, no alargamento do conceito de cidadania e numa nova interpretação sobre o papel e o caráter do Estado. Uma vez que as políticas públicas ganharam destaque nas estratégias de desenvolvimento, transformação e mudança social, a participação começou a ser concebida como “intervenção social periódica e planejada, ao longo de todo o circuito de formulação e implementação de uma política pública” (p. 7). A institucionalização — significando a inclusão no arcabouço jurídico institucional do Estado — se tornou, então, uma tendência da participação. É importante lembrar que, nesse contexto, ao mesmo tempo em que era elaborada a legislação que normatizaria os conselhos, o ideal neoliberal ganhava espaço no momento histórico vivido internacionalmente e nas altas instâncias do poder brasileiro com a eleição de Fernando Collor de Mello. No entanto, autores assinalam que, a despeito da contradição desses movimentos, havia também uma certa

coincidência de discursos, no que se refere à descentralização e à participação, como afirma Moroni (2009):

O movimento social falava em descentralização no sentido de o poder de decisão estar mais perto da população e não concentrado em 'Brasília', isto é, no município e não mais na União. Falava-se em participação das organizações da sociedade civil na definição das políticas de forma autônoma e independente. A concepção neoliberal entendia a descentralização como estratégia de enfraquecimento do Estado (desregulamentação), e a participação como meio de repassar para a sociedade atribuições do Estado, sobretudo na área social. (p. 111)

Dagnino (2004) dá a esse fenômeno o nome de “confluência perversa”. De acordo com a autora, enquanto de um lado, o país passava, entre as décadas de 1980 e 1990, por um processo de alargamento da democracia, expresso na criação de espaços públicos e na crescente participação da sociedade civil nas discussões e tomadas de decisão relacionadas às políticas públicas, de outro, a eleição de Collor e a estratégia do Estado para a implementação do ajuste neoliberal, fazia emergir um projeto de Estado mínimo que se isenta do papel de garantidor de direitos, diminuindo as suas responsabilidades sociais e transferência esse papel para a sociedade civil (p. 96). Assim, haveria uma concordância perversa, ou seja, um fenômeno cujos efeitos contrariavam a sua aparência e se mostravam diferentes do que seria possível esperar. “A perversidade estaria colocada, desde logo, no fato de que, apontando para direções opostas e até antagônicas, ambos os projetos requerem uma sociedade civil ativa e propositiva” (p. 96-97), afirma a autora.

O período do governo Collor, assim como o do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) é marcado por um arrefecimento em relação a ações que implicassem no desenvolvimento da participação social (AVRITZER; SILVA, 2009; MORONI, 2009). Nesse momento, os movimentos sociais e as organizações não governamentais de defesa de direitos perderam espaço e o chamado Terceiro Setor foi colocado no lugar de interlocutor político da sociedade civil. Essa realidade mudaria com o início do governo Lula, em 2003. Entre as iniciativas que demonstram a retomada da intensificação da participação, os autores apontam a criação de uma instância de coordenação da relação entre governo e sociedade civil centralizada na Secretaria-Geral da Presidência da República; o fortalecimento dos conselhos nacionais existentes; a organização de conferências nacionais; e o estabelecimento de mesas de negociação com movimentos sociais.

A partir daí, houve significativo avanço das instâncias de participação, ao menos quantitativamente. Avritzer (2009) afirma que, nessa fase, o governo adotou uma propensão a incrementar políticas participativas. Essa tendência teve como resultado consultas com entidades da sociedade civil na elaboração do Plano Plurianual, reforço de conselhos e criação de novos conselhos, e também a realização de uma série de conferências nacionais para estabelecer ações prioritárias de ministérios. O autor destaca o incremento dos conselhos nacionais de Saúde, Assistência Social, das Cidades, da Criança e do Adolescente e do Meio Ambiente nesse período. No caso do primeiro, o ministro da Saúde participou de 91% das reuniões do conselho, um aumento significativo em relação ao governo Fernando Henrique, quando esse percentual havia sido de 14%. Também no Conselho Nacional de Saúde, os representantes da sociedade civil passaram a ser eleitos por organizações do setor em vez de indicados pelo governo.

Entre 2003 e 2009, nasceram 13 novos conselhos nacionais (11 consultivos e um deliberativo) e outros nove foram reformulados. Se entre 1988 e 2009, foram realizadas 92 conferências nacionais (POGREBINSCHI; SANTOS, 2011), apenas do início do mandato de Lula até junho de 2009, foram realizadas 58, 23 delas pela primeira vez (MORONI, 2009). Para Moroni, houve avanço na participação durante a administração de Lula, com abertura de variados processos de interlocução e o maior envolvimento de agentes governamentais nos conselhos e conferências. Contudo, o autor acusa o governo de ter ocupado espaços de participação popular com representantes de setores sem compromisso com transformações sociais, culturais e políticas, e interessados apenas em chegar ao poder. Ele critica ainda um protagonismo de sindicalistas na participação nesse período. O autor afirma que as organizações e movimentos sociais não são reconhecidos como sujeitos políticos capazes de participar de processos de tomada de decisões políticas. Ainda de acordo com ele, historicamente, foram os movimentos e organizações sociais que levaram a questão da participação para o debate político e não o movimento sindical. Outro erro do governo teria sido buscar nas organizações e movimentos sociais o modelo centralizado, hierarquizado e de estrutura rígida, característico do sindicalismo, mas não dessas organizações e movimentos que, ao contrário, se organizam de forma descentralizada e horizontal. “O governo Lula não conseguia e não consegue dialogar com esse conjunto de organizações e movimentos,

considerado ‘muito difuso’ por não ter uma central nem um ‘presidente’”, afirma (p. 127). Para Moroni, o petista multiplicou tais espaços de interlocução sem criar políticas de fortalecimento do modelo descentralizado e participativo ou ampliar processos democráticos. “A participação ficou reduzida à estratégia de governabilidade e ao faz de conta, sem ter-se configurado como elemento essencial nas transformações sociais, políticas, culturais, ambientais e econômicas”, critica (p. 129).

Conforme exposto, a participação brasileira e seus mecanismos ganharam força na década de 1980 e, de lá para cá, multiplicaram-se e expandiram conforme o contexto político e social nacional e regional. Hoje, há conselhos gestores de políticas públicas quase na totalidade dos municípios, como veremos mais adiante. Antes, será apresentada a legislação na qual tais espaços estão amparados.

## 2.2 LEGISLAÇÃO

Embora a Constituição Federal de 1988 tenha sido a responsável pela consagração do princípio da participação social como forma de afirmação da democracia (TEIXEIRA, 2005), os conselhos de políticas públicas são fruto de legislações específicas ou infraconstitucionais que regularizaram os artigos da Carta sobre áreas como Saúde, Assistência Social e Criança e Adolescente. Enquanto os artigos da Constituição expressaram de forma genérica a necessidade da participação nas políticas públicas (AVRITZER, 2009), como veremos a seguir, formatos específicos são determinados por leis subsequentes. O presente tópico descreverá também o conteúdo de decreto recente que, entre outras determinações, instruía a criação e reformulação de conselhos. Embora a resolução tenha sido derrubada pelo Congresso Nacional, o objetivo de apresentá-la, é poder retratar parcialmente o entendimento dessas instâncias pela ótica do governo Dilma Rousseff.

O reconhecimento da importância da participação na Constituição vai muito além do já citado Artigo 1º, parágrafo único. Inserido no Capítulo II, sobre os direitos sociais, o artigo 10 afirma que “É assegurada a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses

profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação”. No Capítulo IV, que trata dos direitos políticos, o artigo 14 diz que a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante plebiscito, referendo e iniciativa popular. O assunto é tema ainda nos seguintes trechos: artigo 37, inciso XXII, parágrafo 3º (“A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta”); artigo 29, incisos XII e XIII (“O município reger-se-á por lei orgânica [...] atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: cooperação das associações representativas no planejamento municipal; iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado”); artigo 194, inserido em capítulo sobre a seguridade social (“Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos: VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados”); artigo 198, item III (“As ações e serviços públicos de Saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: [...] participação da comunidade.”). Outros trechos que tratam da participação social estão presentes nas seções abordando a assistência social, cultura, família, criança, adolescente, jovem e idoso<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Outros itens da Constituição que tratam da participação são: artigo 187 (“A política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, armazenamento e transporte”); artigo 82, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias “Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deve instituir Fundos de Combate à Pobreza, com os recursos de que trata este artigo e outros que vierem a destinar, devendo os referidos Fundos ser geridos por entidades que contem com a participação da sociedade civil”); e artigo 204 (“As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no artigo 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes: II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis”). Em relação à prestação de contas, convém destacar, o artigo 31, parágrafo 3º (“As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei”) e o artigo 74, II (“Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal”).

Ao longo dos anos seguintes à Constituição, legislação complementar regulou o funcionamento das instituições de participação. Os principais pontos da normatização de conselhos nas áreas de Saúde, Criança e Adolescente, Assistência Social e Educação são apresentados no seguinte quadro:

**Quadro 1 – A legislação dos conselhos gestores de políticas**

Área	Lei	Data	Pontos principais
<b>Assistência Social</b>	nº 8.742	7 de dezembro de 1993	Institui o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), órgão superior de deliberação colegiada, responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social, cujos membros, nomeados pelo presidente da república, têm mandato de dois anos. O CNAS é composto por 18 membros e respectivos suplentes, cujos nomes são indicados segundo os critérios seguintes: nove representantes governamentais, incluindo um representante dos estados e um dos municípios; e nove representantes da sociedade civil, dentre representantes dos usuários ou de organizações de usuários, das entidades e organizações de assistência social e dos trabalhadores do setor, escolhidos em foro próprio. O presidente do conselho é eleito dentre seus membros, para mandato de um ano.
<b>Criança e Adolescente</b>	nº 8.242	12 de outubro de 1991	Cria o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), a quem compete: elaborar as normas gerais da política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, fiscalizando as ações de execução; dar apoio aos Conselhos Estaduais e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, aos órgãos estaduais, municipais, e entidades não governamentais; avaliar a política estadual e municipal e a atuação dos Conselhos Estaduais e Municipais da Criança e do Adolescente; acompanhar a elaboração e a execução da proposta orçamentária da União; elaborar o seu regimento interno, aprovando-o pelo voto de, no mínimo, dois terços de seus membros, nele definindo a forma de indicação do seu Presidente. O Conanda é integrado por representantes do Poder Executivo e, em igual número, por representantes de entidades não governamentais de âmbito nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente. As funções dos membros do Conanda não são remuneradas e seu exercício é considerado serviço público relevante. O presidente da república nomeia e destituiu o presidente do Conanda dentre

			os seus respectivos membros.
<b>Educação</b>	nº 9.131	24 de novembro de 1995	O Conselho Nacional de Educação, composto pelas Câmaras de Educação Básica e de Educação Superior, terá atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento ao Ministro de Estado da Educação e do Desporto. Ao conselho, compete: subsidiar a elaboração e acompanhar a execução do Plano Nacional de Educação; manifestar-se sobre questões que abrangem mais de um nível ou modalidade de ensino; assessorar o Ministério da Educação e do Desporto no diagnóstico dos problemas e deliberar sobre medidas para aperfeiçoar os sistemas de ensino; emitir parecer sobre assuntos da área educacional, por iniciativa de seus conselheiros ou quando solicitado pelo Ministro de Estado da Educação e do Desporto; manter intercâmbio com os sistemas de ensino dos Estados e do Distrito Federal; elaborar o seu regimento, a ser aprovado pelo Ministro de Estado da Educação e do Desporto. O Conselho Nacional de Educação será presidido por um de seus membros, eleito por seus pares para mandato de dois anos, vedada a reeleição imediata e o Ministro de Estado da Educação e do Desporto presidirá as sessões a que comparecer.
<b>Saúde</b>	nº 8.142	28 de dezembro de 1990	Determina que o SUS terá, em cada esfera de governo, “sem prejuízo das funções do Poder Legislativo”, conferências de Saúde e conselhos de Saúde. O conselho de Saúde, tem caráter permanente e deliberativo. A instância é definida como um “órgão colegiado composto por representantes do governo, prestadores de serviço, profissionais de Saúde e usuários” e “atua na formulação de estratégias e no controle da execução da política de Saúde na instância correspondente, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros, cujas decisões serão homologadas pelo chefe do poder legalmente constituído em cada esfera do governo”. O texto afirma ainda que a representação de usuários nos conselhos de Saúde e conferências será paritária em relação ao conjunto dos demais segmentos.

*Fonte: Legislações citadas*

Normas elaboradas por organismos responsáveis pela implementação de políticas públicas também incidem sobre os conselhos. Legalmente, esses espaços são obrigados a cumprir determinações estabelecidas por outras instâncias da área de política pública em que atuam, como ministérios, secretarias estaduais e

municipais, além de setores de tribunais de contas, ministérios públicos ou do Legislativo (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012). Em paralelo a essas regras, observa Côrtes (2007), têm sido implementadas políticas descentralizadoras em diversas áreas como Saúde, Educação e Assistência Social, que são acompanhadas de uma exigência da criação de fóruns participativos em nível federal, estadual e municipal para a transferência de recursos financeiros da esfera federal para as demais. Gohn (2006) lembra que, a partir de 1996, a legislação em vigor no Brasil preconiza que os municípios criem conselhos para o recebimento de recursos destinados às áreas sociais. Tal indicação, afirma a autora, fez com que a maioria dos conselhos municipais surgissem após esta data (em 1998, dos 1.167 conselhos existentes nas áreas da Educação, Assistência Social e Saúde, 488 deles haviam sido criados após 1997; 305 entre 1994 e 1996; e apenas 73 antes de 1991) (p. 8).

Na história mais recente, os conselhos estiveram no centro da discussão a respeito da instituição da Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS). O decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, que tratava do assunto e afirmava ter como objetivo “fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil”, foi derrubado pelo Congresso em meio a dissensos políticos entre Executivo e Legislativo. O decreto reconhecia os conselhos de políticas públicas como instâncias e mecanismos de participação social e estabelecia diretrizes para a constituição de novos conselhos de políticas públicas e para a reorganização dos já constituídos. Entre essas instruções, estavam a presença de representantes eleitos ou indicados pela sociedade civil, preferencialmente de forma paritária em relação aos representantes governamentais, quando a natureza da representação o recomendar; a definição, com consulta prévia à sociedade civil, de suas atribuições, competências e natureza; a garantia da diversidade entre os representantes da sociedade civil; o estabelecimento de critérios transparentes de escolha de seus membros; a rotatividade dos representantes da sociedade civil; o compromisso com o acompanhamento dos processos conferenciais relativos ao tema de sua competência; e publicidade de seus atos. Segundo essa resolução, a participação dos membros no conselho é considerada prestação de serviço público relevante, não remunerada.

Como exposto acima, embora a Constituição de 1988 tenha sido o marco formal da inserção da participação social como importante aspecto da democracia brasileira, legislação posterior à Carta foi responsável pela normatização de instituições relacionadas. As regras contidas nas leis referentes aos conselhos de quatro áreas temáticas destacadas pelo presente trabalho neste tópico são úteis para a compreensão do modelo brasileiro cujas principais características serão apresentadas a seguir.

### 2.3 O MODELO BRASILEIRO

Os conselhos de políticas públicas brasileiros são instâncias colegiadas temáticas e permanentes em que sociedade civil e Estado dialogam para promover a participação no processo decisório e na gestão de políticas públicas (BRASIL, 2014). Vasta produção acadêmica aponta a singularidade do modelo brasileiro, de espaços em que são vivenciadas experiências de participação não eleitoral e representação extraparlamentar (LAVALLE; BARONE, 2014). Como resultado da multiplicação e expansão desses instrumentos, em algumas áreas temáticas, a presença deles hoje chega quase à totalidade dos municípios brasileiros, como veremos a seguir. O aumento do número de conferências realizadas também vem ocorrendo em ritmo acelerado.

Diferentes características dos conselhos são destacadas por autores que empreendem definições relativas a tais instâncias. Avritez (2009) afirma que os conselhos são instituições híbridas nas quais têm participação atores do Executivo<sup>6</sup> e atores da sociedade civil que mantêm relação com a área temática na qual o conselho atua. O desenho institucional dos conselhos é estabelecido por legislação local, ainda que os parâmetros de tal legislação sejam fornecidos pela legislação federal. Os conselhos costumam ser paritários, com variação da forma de paridade. Entre os atores da sociedade civil, há membros ligados a variados tipos de organizações: de associações de base, a ONGs, a associações tradicionais sem mecanismos de prestação de contas. Moroni (2009) destaca que tais instâncias são órgãos públicos e estatais; com participação popular, por meio de representação

---

<sup>6</sup> O autor observa que, embora existam alguns poucos conselhos no Brasil que têm representantes do Poder Legislativo, na maioria dos casos, isso não ocorre.

institucional; composto por representantes da sociedade civil escolhidos em fórum próprio e pela própria sociedade; com composição paritária entre governo e sociedade; criados por lei ou outro instrumento jurídico, portanto, espaços institucionais; com atribuições deliberativas e de controle social; espaços públicos da relação e da interlocução entre Estado e sociedade; mecanismo de controle da sociedade sobre o Estado; com atribuições de discutir a aplicação dos recursos, ou seja, do orçamento público; com liberdade de escolha de sua presidência; presentes nas três esferas de governo, funcionando em forma de sistema descentralizado. Ele afirma ainda que:

Com base na concepção, podemos definir 'conselho de política pública' como espaço fundamentalmente político, institucionalizado, funcionando de forma colegiada, autônomo, integrante do poder público, de caráter deliberativo, composto por membros do governo e da sociedade civil, com finalidades de elaboração, deliberação e controle da execução das políticas públicas. Na verdade, o conselho é um instrumento para a concretização do controle social – uma modalidade do direito à participação política que deve interferir efetivamente no processo decisório dos atos governamentais. Numa leitura simplificada, podemos dizer que os conselhos deslocam o espaço de decisão do estatal-provado para o estatal-público, dando oportunidade à transformação dos sujeitos sociais em sujeitos políticos, em que a governabilidade é democrática e compartilhada por todos. (p. 114)

Dagnino (2002), por sua vez, diz que os conselhos de políticas públicas são exemplos de instâncias em que as relações entre Estado e sociedade civil foram formalizados. Uma vez que é prevista por lei, a existência desses encontros assume caráter mandatório, o que tem implicações para o seu funcionamento na prática. Essas instituições estão organizadas por áreas temáticas, tais como Saúde, Educação, Meio Ambiente, Assistência Social, Planejamento e Gestão Urbana, Direitos da Criança e do Adolescente, da Mulher, do Negro e presentes nas instâncias federal, estadual e municipal. A maioria dos conselhos tem atribuições de planejamento, fiscalização da aplicação de recursos financeiros e monitoramento da implementação de políticas (CÔRTEZ, 2007). As normas que regulam os conselhos preveem que eles sejam compostos por usuários ou beneficiários de bens e serviços que representam interesses de grupos sociais historicamente excluídos ou com pouca influência sobre os procedimentos de decisão política e também por representantes do governo; de instituições públicas ou privadas produtoras ou provedoras de benefícios, bens e serviços; de trabalhadores da área; e patronais, no caso das comissões de emprego ou conselhos de trabalho. A proporção de conselheiros de cada um dos grupos citados pode variar bastante, de acordo com o

tipo de conselho. Como citado anteriormente, na área de Saúde, os representantes de usuários correspondem à metade do conselho. Já nas áreas de assistência social e de desenvolvimento rural, correspondem, junto com outros representantes, ao grupo chamado sociedade civil, que deve ser paritário em relação ao de representantes de órgãos públicos. De acordo com Côrtes,

a compreensão do modo como esses conselhos funcionam não pode deixar de considerar que eles diferem muito, dependendo da cidade em que se encontram e, principalmente, da área de política pública a que se vinculam, o papel que desempenha nas diversas áreas de política pública e as possibilidades de maior ou menor participação de atores sociais no processo de decisão que tem lugar nesses fóruns somente serão compreendidos se tais diferenças forem consideradas e examinadas. (p. 139 e p. 140)

A afirmação está relacionada com um importante ponto discutido por autores debruçados sobre o tema: a heterogeneidade dos conselhos gestores. Essas instâncias se diferenciam entre si, por exemplo, por características do próprio desenho institucional (como método de escolha dos conselheiros, que, na maioria dos casos, são indicados por secretarias, movimentos, associações e sindicatos), variáveis políticas (comprometimento dos gestores públicos) e variáveis associativas (proporção de participantes em associações civis). Esses três tipos de variáveis são identificadas por Coelho (2007) como decisivas para inclusão de um espectro maior de participantes nos conselhos e consequente estabelecimento da legitimidade democrática desses espaços democráticos.

Em trabalho sobre os diferentes desenhos de instituições participativas, Avritzer (2008) caracteriza os conselhos. Segundo ele, essas são instâncias de partilha de poder, uma vez que esses instrumentos têm representação mista de atores da sociedade civil e de atores estatais. Outro elemento destacado pelo autor, como trabalhos anteriormente citados, é a determinação por lei e previsão de sanções em caso de sua não instituição, mais especificamente a suspensão de recursos federais para os municípios que não puserem a participação social em prática.

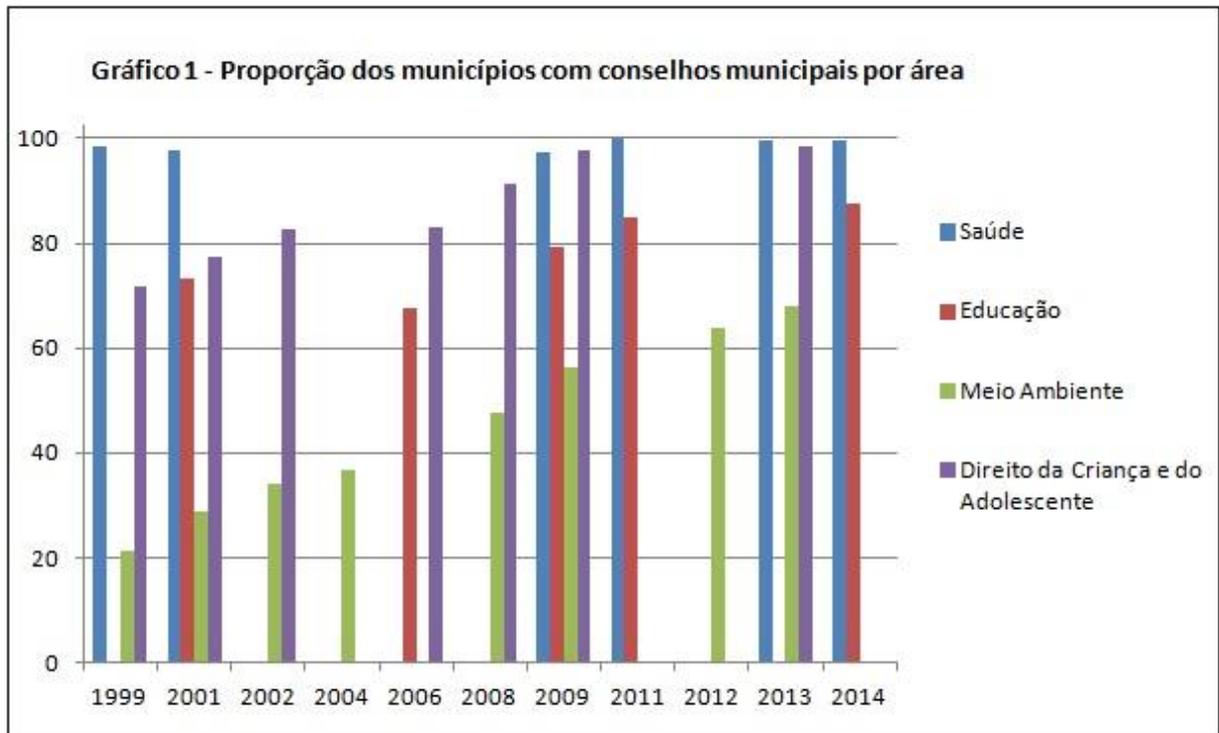
Lavalle, Houtzager e Castello (2006) afirmam que o Brasil é um “laboratório de enormes dimensões”, em que nasceu não apenas o orçamento participativo, como também reformas em estruturas do Estado que tornaram obrigatória a implementação de conselhos gestores de políticas nos diferentes níveis da estrutura

federativa de governo (p. 45). Assim, uma abundância de novas experiências de participação fez com que o país se tornasse uma referência no debate internacional sobre reforma da democracia. Os autores afirmam que

Na América Latina, a democracia sempre foi pensada e construída em referência a processos históricos e cristalizações institucionais da Europa e dos Estados Unidos. Talvez pela primeira vez na história, a democracia e seu horizonte de reformas possíveis passaram a ser pensados, no hemisfério norte, a partir de experiências vivenciadas no hemisfério sul. (p. 45)

O Brasil vem registrando avanço significativo no número de conselhos em áreas temáticas diversas, como ilustra o Gráfico 1. Com exceção de raras e irrisórias quedas, conselhos municipais aferidos pela Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), apresentam uma trajetória de crescimento. Em 2014, 99,7% dos municípios brasileiros possuíam Conselho Municipal de Saúde, o mesmo percentual de 2013, e 2.4 pontos percentuais mais que em 2009. Os conselhos municipais de Educação, por sua vez, estavam em 87,5% das cidades do país, um crescimento de 8.4 pontos percentuais sobre 2009. Os mais recentes dados da pesquisa sobre os conselhos de Meio Ambiente mostram que a presença deles teve alta de 63,7% de 2012 para 67,9% em 2013. A expansão dos conselhos de Direito da Criança e dos Adolescente foi de 97,9%, em 2009, para 98,4%, em 2013.

A Munic indicou ainda que, em 2014, 99,4% dos municípios com conselho de Saúde realizaram reuniões nos 12 meses anteriores à pesquisa, com uma média de 11 reuniões por ano para aqueles que prestaram essa informação (TABELA 2). Nesse mesmo ano, quase a totalidade desses conselhos (97,7%) foi considerada paritária, ou seja, neles, governo e sociedade civil (funcionários e representantes da população em geral) estavam representados em igual proporção. Nos conselhos municipais de Educação, conforme apresentado na Tabela 3, a variação do total de municípios com conselhos aumentou 10,7% entre 2009 e 2014. Os resultados em relação aos conselhos municipais de direitos humanos (TABELA 4) também são promissores: em 2014, eram 323 municípios com conselho (5,8%), um salto em relação aos resultados da pesquisa de 2009, quando apenas 79 municípios tinham conselhos desse tipo (1,4%). Dos 323 conselhos identificados, a maioria era paritária (304), mas nem todos eram ativos. Somente 266 (82,4%) se reuniram nos 12 meses anteriores.



Fonte: Elaboração própria baseada nos dados da Munic

**Tabela 2 – Conselhos Municipais de Saúde no Brasil**

	2009	2014	Variação
Total de municípios com conselhos	5.417	5.556	2,6%
Total de municípios	5.565	5.570	0,08%
Percentual de municípios com conselhos	97,3	99,7	2,4 pontos percentuais
Total de municípios com conselhos paritários	5.222	5.429	4%
Total de municípios em que o conselho realizou reunião nos últimos 12 meses	5.323	5.522	3,7%

Fonte: Elaboração própria baseada nos dados da Munic

**Tabela 3 – Conselhos Municipais de Educação no Brasil**

	2009	2014	Variação
Total de municípios com conselhos	4.403	4.874	10,7%
Total de municípios	5.565	5.570	0,08%
Percentual de municípios com conselhos	79,1	87,5	8,4 pontos percentuais
Total de municípios com conselhos paritários	3.939	4.496	14,1%
Total de municípios em que o conselho realizou reunião nos últimos 12 meses	3.973	4.607	15,9%

Fonte: Elaboração própria baseada nos dados da Munic

**Tabela 4 – Conselhos Municipais de Direitos Humanos no Brasil**

	<b>2009</b>	<b>2014</b>	<b>Varição</b>
<b>Total de municípios com conselhos</b>	79	323	308,9%
<b>Total de municípios</b>	5.565	5.570	0,08%
<b>Percentual de municípios com conselhos</b>	1,4	5,8	4.4 pontos percentuais
<b>Total de municípios com conselhos paritários</b>	67	304	353,7%
<b>Total de municípios em que o conselho realizou reunião nos últimos 12 meses</b>	57	272	377,2%

*Fonte: Elaboração própria baseada nos dados da Munic*

## 2.4 OUTRAS POSSIBILIDADES E LIMITES

As perspectivas dos conselhos a respeito da representação e da representatividade apresentadas pela literatura serão abordadas com maior atenção nos próximos capítulos. No entanto, é oportuno destacar brevemente na presente seção algumas possibilidades e limites enumerados pela bibliografia que se debruça sobre os conselhos gestores de políticas públicas. Enquanto as possibilidades apontadas por autores estão mais ligadas ao potencial democratizante de tais instâncias, os limites estão relacionados sobretudo à dificuldade da operacionalização de tais espaços de maneira conforme a essa tendência.

Avritzer (2009) afirma que, a despeito da carência de dados sobre o papel dos conselhos na mudança do padrão de políticas públicas, nas áreas em que esses espaços de participação estão melhores estruturados, há evidências de que eles possuem uma tendência democratizadora nos locais onde são mais atuantes. Isso ocorre sobretudo em grandes capitais. O autor afirma ainda que essa atuação está ligada à uma distribuição mais racional de recursos federais. Gohn (2006) destaca que os conselhos criam condições para que exista um sistema de vigilância sobre a gestão pública e acarretam em uma maior cobrança de prestação de contas sobre o Poder Executivo, principalmente no nível municipal. Moroni (2009), por sua vez, diz que embora os conselhos não sejam espaços únicos ou exclusivos, eles são importantes e estratégicos para serem ocupados pela sociedade civil organizada e comprometida com as transformações políticas, econômicas, culturais e sociais. Para ele, ainda que tais instâncias sejam mecanismos limitados para operar essas transformações, para a realidade brasileira, elas podem provocar mudanças substantivas na relação entre Estado e sociedade, construindo e consolidando “uma cultura política contra-hegemônica por meio da prática da socialização da política e da distribuição do poder” (p. 140).

Embora haja um reconhecimento do potencial dos conselhos, a bibliografia aponta também obstáculos significativos impostos a esses espaços. Gohn (2006) enumera alguns deles. De acordo com a autora, apesar de a legislação prever os conselhos como instâncias deliberativas e paritárias, pareceres oficiais continuam a reafirmar o caráter somente consultivo dos conselhos, restringindo seu poder de decisão ou deliberação. Ela afirma ainda que, em locais sem tradição organizativo-associativa, tais espaços têm sido apenas uma realidade jurídico-formal e, muitas vezes, usados como um instrumento para prefeitos e elites falarem em nome da comunidade. Para Gohn, falta uma definição precisa das atribuições dos conselhos gestores e de sua relação com o Legislativo e uma qualificação das pessoas de diferentes camadas sociais de população integram esses espaços. Já Avritzer (2009) chama atenção para limites políticos às experiências de participação ainda hoje no Brasil, inclusive regionais, com concentração dessas ações em Rio Grande do Sul, Minas e São Paulo.

### **3 A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA NAS FORMAS PARTICIPATIVAS DA DEMOCRACIA**

A discussão sobre a representação exercida nas formas participativas de democracia, está inserida no debate sobre conceitos de representação e de participação, assim como no estudo sobre democracia representativa e democracia participativa. Com o intuito de contextualizar a questão da representação em conselhos gestores, instituições promotoras da participação no processo decisório e na gestão de políticas públicas (BRASIL, 2014), no presente capítulo, primeiramente serão apresentadas ideias acerca desses temas, a partir da leitura de autores contemporâneos que evocam clássicos do pensamento moderno, tais como Burke, Hobbes, Rousseau e Stuart Mill. Em seguida, são apresentadas propostas de discussão sobre a representação política realizada em novas instituições por novos atores na democracia participativa. Algumas dessas abordagens buscam reexaminar os fundamentos do debate sobre representação e participação a partir da perspectiva das novas práticas. Na tentativa de organizar as variadas concepções sobre o assunto, dividiu-se este segundo ponto em temas que aparecem repetidamente nos trabalhos consultados. Embora haja um esforço de contemplar uma pluralidade de conceitos e teorias, tem-se a consciência de que a dimensão de noções e pensamentos vai muito além do que seria possível para a presente dissertação abraçar. Assim, obviamente, não se pretende esgotar a rica e exaustiva literatura sobre um tema tão claro e determinante na ciência política.

#### **3.1 A REPRESENTAÇÃO E A PARTICIPAÇÃO**

##### *3.1.1 Aspectos conceituais e históricos*

Diferentes teorias democráticas dão significados e valores também diversos para a representação e para a participação. Esses conceitos já foram colocados em oposição por autores que entendem que o fortalecimento de uma implica no arrefecimento da outra (DAHL, 2012), enquanto outros autores defendem que esses mecanismos podem coexistir e se complementar (AVRITZER; SANTOS, 2002; LÜCHMANN, 2007; POGREBINSCH; SANTOS, 2011).

Em trabalho clássico sobre os fundamentos do debate sobre representação, Hanna Pitkin (2006) enfoca o tema a partir da história do seu conceito, com uma abordagem que usa instrumentos da filosofia da linguagem. Afirmando que a representação tem um significado complexo e abstrato, em “Representação: palavras, instituições e ideias”, a autora a coloca como um fenômeno cultural e político cuja ideia sofreu transformações até ganhar o seu sentido moderno. Embora a palavra pudesse ser aplicada a instituições desde à Grécia e à Roma antigas, até o século XIV, o verbo “representar” não foi usado no sentido de “tomar ou ocupar o lugar de outra pessoa, substituir” ou mesmo no de “atuar para alguém como seu agente autorizado ou deputado”.

A introdução do conceito na atividade política se relacionou à evolução histórica das instituições e também à interpretação de pensadores sobre as mesmas. Entre os séculos XIV e XVII, cavaleiros e burgueses que atuavam no Parlamento desenvolveram o entendimento de que podiam agir em conjunto, como uma corporação. Esse avanço foi acompanhado do aparecimento de menções deles como procuradores de todas as pessoas do país, que atuam para todo o reino. A exemplo disso, Pitkin cita frase do início do século XVII, de Sir Edward Coke, nos *Institutes*: “observa-se que, embora [o membro do parlamento] seja escolhido por um condado ou comunidade particular, quando ele é enviado ao Parlamento, e nele obtém assento, ele serve ao país como um todo, pois a finalidade de sua ida para lá é geral, como está escrito no documento de sua eleição” (COKE, 1809 [1644] apud PITKIN, 2006, p. 24). A autora afirma que a família “represent” passou por uma transição de significados: “do antigo ‘pôr-se em lugar de outros’, pela via de substituição, para algo como ‘atuar para os outros’” (2006, p. 27). E ainda que, inicialmente, os termos parecem ter sido utilizados ao Parlamento como um todo e não para se referir a um indivíduo membro dos Comuns na sua relação com aqueles que representa. Ela identifica em 1651, em um texto escrito por Isaac Pennington, o Jovem, o mais antigo uso do substantivo “representante” a um membro do parlamento.

Também em 1651, Hobbes publica o “Leviatã”, em que analisa a ideia de representação na teoria política. Ao definir a representação, ele a associa a aspectos formais da agência legal, sobretudo em termos de autorização. Nas palavras de Pitkin, o autor define um representante como aquele que “recebe

autoridade para agir por outro, quem fica então vinculado pela ação do representante como se tivesse sido a sua própria” (2006, p. 28). Em uma república, essa representação é limitada: apenas algumas ações estão autorizadas. Já em uma soberania, ela é ilimitada.

De acordo com Pitkin, no final do século XVII, o conceito moderno de representação já tinha se desenvolvido etimologicamente. No entanto, na teoria política, sua elaboração continuou se desenrolando ao longo das revoluções democráticas do fim do século XVIII e no século XIX com transformações institucionais ligadas ao sufrágio, aos partidos políticos e às instituições legislativas e executivas. A autora então discorre sobre diferentes teorias sobre representação, em que uma das questões inseridas é o que ela chama de “polêmica sobre o mandato e a independência” e a relação entre a representação e a democracia.

A primeira é a discussão sobre se um representante deve agir de acordo com os desejos dos seus eleitores (delegado) ou de acordo com o que julga melhor (fiduciário). Essa escolha, diz Pitkin, nasceria de um “paradoxo inerente ao próprio significado de representação: tornar presente de *alguma forma* o que apesar disso não está literalmente presente” (2006, p.30, grifo da autora). Para ela, de certa forma, ambos os lados estão certos, uma vez que “a função de um legítimo representante consiste em fazer avaliações independentes, sabendo e antecipando o que os eleitores desejam” (YOUNG, 2006).

Entre os teóricos que defendem uma independência — no sentido de que o representante deve agir de acordo com o que julga melhor —, Pitkin destaca Edmund Burke<sup>7</sup>. A autora afirma que o filósofo e político anglo-irlandês fala na existência de um “interesse do todo” e que a relação de um parlamentar deve ser com a nação e não com aqueles cidadãos que o elegeram. Para isso, porém, os representantes devem ser “virtuosos” e “sábios”, o que os habilita para saber como conciliar os grandes interesses da nação. É de Burke a diferenciação de “representação efetiva” — quando o cidadão tem voz na escolha do representante — e “representação virtual” — quando há uma conformidade de interesses e desejos

---

<sup>7</sup> É do autor o clássico discurso aos eleitores de Bristol, em que afirma “O Parlamento não é um congresso de embaixadores de interesses diferentes e hostis, cujos interesses cada um deve assegurar, como um agente e um defensor, contra outros agentes e defensores; mas o Parlamento é uma assembleia deliberativa de uma nação, com um interesse, o da totalidade – em que nenhum propósito local, nenhum preconceito local, deveria guiar, exceto o bem comum, resultante da razão geral da totalidade. Você escolhe um membro, de fato; mas quando você escolhe-o, ele não é membro de Bristol, mas é um membro do Parlamento” (BURKE, 2012 [1774], p. 1-1).

de representantes e representados mesmo que o mandatário não tenha sido escolhido pelos cidadãos. Como veremos adiante, esse segundo tipo de representação é evocado por autores contemporâneos para tratar da representação em instituições participativas. Burke identifica também o que chama de “representação pessoal”, a representação individual de pessoas através do voto universal, interpretação que rejeita.

Pitkin cita então a abordagem de Alexander Hamilton, John Jay e James Madison sobre o governo representativo em “O Federalista”. Ela explica que os autores entendem que a representação é adotada em substituição à democracia direta pela impossibilidade de reunir pessoalmente um grande número de indivíduos. Para eles, essa substituição é positiva uma vez que a representação assegura a existência de um “bem público” e afasta o conflito de interesses de distintas facções (grupos movidos por paixões e interesses contrários aos de outros cidadãos ou ao interesse geral da sociedade) característico da democracia direta. Ou seja,

A representação não apenas torna possível uma grande república, mas é também um meio de trazer conflitos sociais perigosos para um fórum central único, no qual podem ser controlados e tornados inofensivos pelo equilíbrio. O equilíbrio necessário acontecerá apenas se cada representante buscar de fato os interesses dos seus eleitores. (PITKIN, 2006, p. 37)

A autora, então, começa a expor o conceito de interesse para os autores utilitaristas. Citando o inglês Jeremy Bentham, ela afirma que, para eles, as pessoas são, em geral, motivadas pelos seus próprios interesses e quem mais sabe o que é do interesse de um indivíduo é ele próprio. Embora esse raciocínio pareça inviabilizar a representação, na verdade, os pensadores em questão atribuem ao legislador o papel de fazer prevalecer ações socialmente desejáveis, as recompensando, em detrimento de ações socialmente indesejáveis e apelativas pela perspectiva individual, as punindo. Ou seja, fazer com que o interesse pessoal coincida com o interesse público. Para Bentham, assim como para James Mill e para John Stuart Mill, a legislatura eleita e mecanismos institucionais como a representação garantem essa funcionalidade do legislador. Num argumento contrário, contudo, Pitkin avalia que “se o julgamento do interesse fosse verdadeiramente subjetivo e pessoal a cada indivíduo, uma representação significativa seria impossível” (p.41).

“Representação: palavras, instituições e ideias” afirma que essa é a conclusão de Jean-Jacques Rousseau. O teórico entende que há impossibilidade de

que exista uma representação significativa, uma vez que a vontade é verdadeiramente pessoal, e que leis que o povo não tenha ratificado não são leis. De acordo com Pitkin, essa abordagem foi considerada “bizarra e idiossincrática” por autores posteriores, cujo entendimento majoritário foi de que a representação seria a forma moderna da democracia. Em décadas mais recentes, porém, autores têm refletido sobre a necessidade da participação no poder público. Para esses, “apenas um povo ativo e com envolvimento político é livre” e “as instituições representativas, inicialmente projetadas para abrir o domínio público para o povo comum anteriormente excluído, têm, de fato, servido para desencorajar a cidadania ativa” (PITKIN, 2006, p. 42). No presente trabalho, mais à frente, essa perspectiva será retomada.

Seguindo a trajetória de Pitkin, Young afirma que a representação é algo que se relaciona tanto com a autorização quanto com a prestação de contas e que há uma “falsa polarização” no que diz respeito à oposição das ideias de representante “delegado” e representante “fiduciário”. A proposta da autora é pensar a representação como um processo mediado no espaço e no tempo.

Muitos dos discursos sobre a representação assumem implicitamente que a pessoa que representa se põe numa relação de substituição ou identidade com os muitos representados, que ele ou ela está presente por eles em sua ausência. Contrariamente a essa imagem da representação como substituição ou identificação, conceitualizo a representação como um *relacionamento diferenciado* entre atores políticos engajados num processo que se estende no espaço e no tempo. Considerar a temporalidade e a espacialidade mediada do processo de representação descentraliza o conceito, revelando tanto oportunidades quanto riscos políticos, afirma (p. 142, grifo da autora).

Mais à frente, Young explica que tal conceitualização é uma saída para o paradoxo de que a representação é necessária (em razão da impossibilidade de os indivíduos estarem presentes em todos os organismos deliberativos), mas impossível (em razão da impossibilidade de uma pessoa agir e falar identicamente a como outras pessoas agiriam e falariam se estivessem presentes). Na visão da autora, ao invés de se pensar a representação por meio de uma lógica identitária ou de substituição, deve-se pensá-la como diferença e separação entre representantes e representados. Nesse relacionamento, o risco de desconexão é permanente. Por outro lado, a conexão é garantida por ciclos de antecipação e a retomada (atividades de autorização e prestação de contas), envolvendo o relacionamento entre eleitores e representantes, e também entre eleitores e eleitores.

### 3.1.2 Participação e teorias democráticas

Para as perguntas “Qual o valor da participação?” há, possivelmente, tantas repostas quanto ao questionamento “Qual o sentido da palavra democracia?”. Os significados e valores atribuídos à participação e à representação variam de acordo com os diferentes teorias de democracia. Mudam também as abordagens sobre a relação desse mecanismo com a representação. Nesse debate, têm centralidade o modelo da democracia representativa, baseado no entendimento de que representantes escolhidos por meio de processo eleitoral são responsáveis pelas decisões políticas, e o modelo da democracia participativa, ancorado no entendimento de que as decisões políticas devem partir do conjunto de cidadãos (LÜCHMANN, 2007). Alguns autores, como Marcos Nobre, tentam esquematizar tais perspectivas como veremos a seguir. Mais adiante, para efeito de análise, lembramos aqui, duas das dimensões registradas no debate atual acerca da relação entre representação e participação, defendidas por Dahl (2012) e por Avritzer e Santos (2002). Para além de propostas dualistas, que colocam em oposição a participação e a representação, regataremos também abordagens que defendem uma complementaridade entre os dois instrumentos, uma vez que, como será desenvolvido em seguida, transformações na democracia representativa e o aparecimento de novos atores têm estimulado novas leituras sobre a representação e a participação.

Em “Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução”, Nobre (2004) trata de cinco modelos teóricos da democracia. O primeiro a ser abordado é o *competitivo elitista*, que, segundo ele, trata os membros das elites políticas como os únicos participantes integrais de partidos e cargos públicos. Nesse caso, o papel do cidadão comum é significativamente reduzido e até considerado indesejável. Schumpeter é citado como exemplo de autor paradigmático da teoria. O segundo modelo teórico descrito é o *pluralista*. Nele, que tem o já referido Robert Dahl entre os seus expoentes, o poder é visto como parte de um “processo infinito de barganha” entre diversos grupos que representam diferentes interesses. A democracia aqui é encarada como um estímulo e também uma garantia da competição entre esses conjuntos de cidadãos. Nobre trata ainda do modelo *legal*, associado por ele aos elementos libertarianos e do liberalismo (Friedrich Hayek e Robert Nozick), em que as liberdades negativas são valorizadas radicalmente, e a

democracia serve de instrumento para garanti-las. O autor fala, então, dos modelos em que o papel dos cidadãos ganha mais importância: o *participativo* e o *deliberativo*. Carole Pateman, Nikos Poulantzas e C. B. Macpherson, inspirados em Rousseau, são citados como autores alinhados com a primeira abordagem, em que:

É de fundamental importância superar não apenas as desigualdades materiais que impedem a efetiva realização das liberdades apenas prometidas pelo direito sob o capitalismo, mas também os déficits de formação política da opinião e da vontade que daí resultam, o que significa antes de mais nada ampliar a participação nos processos decisórios. (p. 33)

Nesse modelo, instituições representativas e governo são apenas os moderadores dos interesses dos cidadãos. O último modelo teórico descrito por Nobre é o *deliberativo* (Habermas, Bernard Manin e Joshua Cohen), em que o processo ideal é a argumentação pública livre entre iguais que resulta em um exercício coletivo de poder.

Conforme apresentado acima, o valor da participação muda significativamente de acordo com as variadas teorias democráticas. O significado desse princípio vai de “fundamental” a “indesejável”. Entre as amplas proposições e modelos apresentados, nota-se que as concepções de democracia participativa e deliberativa são aquelas em que o papel do cidadão nas decisões políticas tem maior importância. Na outra ponta, as teorias elitistas, liberais e pluralistas colocam a representação em primeiro plano, e a participação fica consideravelmente limitada ao momento do processo eleitoral.

Dahl (2012) trata da questão da participação ao abordar as consequências do aumento de escala que transformou instituições e práticas da democracia. Essas mudanças ocorreram, de acordo com o autor, na Europa e no mundo de língua inglesa, entre os séculos XIX e XX, quando a ideia de nação, país ou Estados-nação surgiram em substituição à de cidades-Estado, processo que coincide com a consolidação da democracia no sentido moderno. Teria ocorrido, nesse período, a adoção da representação e limitação da participação, apontada por Dahl como “a mudança mais óbvia” (p. 340) do momento. Com a ampliação de escala do sistema político, a representação substituiu a assembleia dos cidadãos da democracia antiga. E, a partir de órgãos legislativos e representantes que já existiam, foi desenhado um poder legislativo “representativo”. Para o autor, a representação

colabora para a democratização dos governos dos Estados-nação, e pode ser entendida como uma forma de aplicar a lógica da igualdade em um sistema político de grande escala.

Aqueles que tomaram para si a tarefa de modificar essas instituições tinham plena consciência do fato de que, a fim de poder aplicar a lógica da igualdade política à grande escala do Estado nacional, a democracia 'direta' das assembleias de cidadãos precisava ser substituída (ou ao menos, complementada) pelos governos representativos (2012, p. 343), afirma.

A trajetória narrada por Dahl, nada mais é que a transição de uma democracia direta para uma democracia indireta. Tal consequência da ampliação de escala do lócus democrático estaria associada intimamente com outro resultado desse processo: a limitação da democracia participativa. Embora a participação nas cidades-Estado democráticas ou republicanas não utilizassem todas as suas potencialidades, segundo o autor, nelas existiam possibilidades ausentes em um país democrático, por conta da ampla escala do seu corpo de cidadãos e de seu território.

Embora Dahl enfatize que as chances de participação plena dos cidadãos nas decisões coletivas diminuem com o aumento de escala, o autor afirma também que há “esperança de que os limites possam ser transcendidos mediante a criação de novas (ou da recriação de antigas) formas e instituições democráticas” (p. 356). A exemplo disso, ele cita pensadores que resgatam a abordagem do “Contrato Social” de Rousseau e imagens da democracia grega. Simulando uma conversa entre dois democratas contemporâneos — um expoente do federalismo democrático (James) e um crítico do federalismo (Jean-Jacques) —, Dahl coloca em oposição argumentos contra e a favor da possibilidade de uma democracia participativa plena em grande escala. No diálogo, é retomada a ideia de Rousseau de que apenas sendo capazes de se reunir para governar em assembleia os cidadãos são realmente soberanos e livres. E ainda que, numa democracia, o povo deve criar e administrar as leis. Essas argumentações são rebatidas com exemplos de “aritmética elementar” demonstrando que as oportunidades de participação direta dos cidadãos nas decisões declinam conforme o número deles cresce. Ou seja, um sistema democrático com oportunidade plena e igual de participação seria possível apenas quando se tratam de grupos muito pequenos. Ao final, ambos os amigos concluem que é preciso buscar “uma nova forma de democracia” (p. 366) que possibilite a

ampliação de oportunidades de participação e controle democrático, tanto em unidades pequenas como grande. Não há consenso porém em relação aos meios pelos quais é possível conquistar esse objetivo.

Algumas abordagens contemporâneas (AVRITZER; SANTOS; LÜCHMANN 2007; YOUNG, 2006) apontam para uma crítica ao dualismo percebido no debate sobre representação e participação e democracia representativa e democracia participativa. No Brasil, a incorporação de novos modelos teóricos é estimulada pela disseminação de experiências participativas (LÜCHMANN, 2007).

As reflexões estão presentes em “Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa”, organizado por Santos (2002). O autor confronta a ideia de que representação e participação podem ser colocadas em uma escala de importância, em que a primeira está num grau superior à segunda. O principal argumento da obra é que um modelo hegemônico de democracia (liberal e representativa) que predomina globalmente desde o fim das duas grandes guerras mundiais possibilita não mais que uma democracia de “baixa intensidade”, associada ao afastamento entre representantes e representados, além de usurpação do bem público por elites e exclusão social.

Nesse volume, texto assinado por Avritzer e Santos lembra que o debate sobre as variações da democracia emerge apenas na segunda metade do século XX, depois da segunda onda de democratização que, ao fim de duas grandes guerras mundiais, marcou a consolidação de uma democracia com ênfase no processo eleitoral. De acordo com os referidos autores, a concepção hegemônica da democracia tem, entre seus principais elementos, a contradição entre mobilização e institucionalização, a valorização da apatia política, a concentração do debate democrático na questão dos desenhos eleitorais e o que chamam de “solução minimalista para o problema da participação pela via da discussão das escalas e da complexidade” (p.42). Para eles, esses elementos não dão conta do problema da qualidade da democracia, que volta a emergir com a chamada terceira onda de democratização, na década de 1970. A argumentação de Avritzer e Santos é de que a insistência na fórmula “clássica” da democracia de “baixa intensidade” não consegue explicar a contradição da expansão global da democracia ter coincidido com “uma enorme degradação das práticas democráticas” (p. 42). Esse paradoxo

pôde ser visto, afirmam, na crise enfrentada por países centrais afetados pela “patologia da participação”, exemplificado pelo aumento significativo do abstencionismo eleitoral, demonstrado pelo fato de que o povo sente-se cada vez menos representado pelas autoridades que escolheu, por meio de eleições, como representantes. Entre os pensadores associados pelos autores à elaboração desses elementos estão Joseph Schumpeter, Samuel P. Huntington, Arend Lijphart, Dahl e Norberto Bobbio.

O livro coloca em oposição a esse modelo outras versões de democracia, entre elas a democracia participativa. Essa democracia é descrita como uma luta de comunidades e grupos subalternos “contra a exclusão social e a trivialização da cidadania, mobilizados pela aspiração de contratos sociais mais inclusivos e de democracia de mais alta intensidade” (2002, p. 32). Santos afirma que há um confronto entre esses dois modelos, nascido do fato de que a democracia representativa rejeitaria a democracia participativa. Os autores propõem como solução para a questão que contrapõe democracia participativa e democracia representativa duas formas de combinação entre ambas. São elas a coexistência — uma convivência entre procedimentos, organizações e desenhos institucionais — e a complementaridade — uma profunda articulação que necessita do reconhecimento do governo de que procedimentos, monitoramento e processos de deliberação ligados à participação podem substituir alguns processos de representação e deliberação detidos pelos governantes. Uma concepção contra-hegemônica da democracia, afirmam, reconhece a pluralidade humana e refuta formas homogeneizadoras da sociedade, preocupando-se com a busca da inovação social e também da inovação institucional. Claude Lefort, Cornelius Castoriadis e Jürgen Habermas são listados como autores alinhados a essa concepção.

Young (2006) também defende a complementaridade entre a representação e a participação. O seu trabalho vai mais no sentido de rebater a visão de autores que afirmam que a representação é incompatível com a “democracia autêntica”. Para ela, ao contrário de enfraquecer a participação inclusiva, a representação e a participação “requerem uma à outra para que haja uma política plenamente democrática” (p. 143) nas grandes sociedades de massa. Retomando o argumento de Dahl a respeito da escala, ela afirma que a fartura e difusão de organismos

deliberativos na vida social moderna impede que um indivíduo esteja presente em todos eles. Assim, um cidadão espera ser representado em alguns fóruns de discussão. A autora relembra o risco de democracias diretas darem poder político a “falatrões arrogantes que ninguém escolheu como representantes” e retoma qualidades de institutos da representação formal como a clareza sobre as regras relacionadas a quem está autorizado a falar e as normas de responsabilização (*accountability*). Para ela, uma “democracia forte” deve possuir institutos da democracia direta, como o do plebiscito, assim como fóruns para discussões políticas patrocinados pelo Estado e fomentados pela sociedade civil e uma posição contrária à representação se desvia de “realidades complexas do processo democrático e erroneamente opõe a representação à participação”. (p. 144). Young reconhece que, em algumas democracias representativas, a participação de cidadãos é desestimulada após as eleições. Ela argumenta, no entanto, que tais democracias não são “propriamente representativas”, uma vez que, nesses casos, a relação entre representantes e representados é “muito fraca” (p. 146). Lüchmann (2006), por a sua vez, afirma que os dois instrumentos de ação política — representação e participação — “estabelecem combinações e articulações que desenham um processo de concomitante inovação e reprodução de práticas e orientações político-institucionais” (p. 140).

Conforme apresentado, questões vêm sendo lançadas em relação ao fenômeno da representação. Como se desenvolverá adiante, isso ocorre, em parte, em razão do reconhecimento de adversidades colocadas nos processos e mecanismos que estruturam a democracia representativa e também em consequência da ampliação e da diversificação dos atores e dos espaços que exercem a representação e onde a representação é exercida (BORBA; LÜCHAMANN, 2010; LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006a).

### 3.1.3 A “crise” da democracia representativa

Antes de expor a discussão contemporânea sobre a representação política na democracia participativa, convém explorar o suposto enfraquecimento da relação entre representantes e representados sobre o qual alguns autores se debruçam. Um

importante pensador para refletir sobre o que se convencionou em chamar de “crise do governo representativo” é Bernard Manin (1995). O autor descreve os indícios de enfraquecimento e instabilidade da relação entre eleitores e partidos políticos, tais como: o aumento do número de eleitores que afirmam não se identificar com partido algum, a estratégia eleitoral dos partidos focada na projeção da personalidade de líderes e não em programas políticos, além do prevaletimento, na arena política, de fatores técnicos que cidadãos não dominam. “A eleição de representantes já não parece um meio pelo qual os cidadãos indicam as políticas que desejam ver executadas. (...) O abismo entre o governo e a sociedade, entre representantes e representados, parece estar aumentando”, avalia (1995, p. 1). Manin faz um paralelo deste momento com a migração do governo representativo parlamentar para um governo de democracia de partido de massas, entre a segunda metade do século XIX e o início do século XX. Embora tenha-se chegado a considerar que o momento ali era de agonia da representação, pensadores compreenderam que a falência do parlamentarismo caracterizava, na verdade, o surgimento de uma nova forma de representação. O autor resgata esse momento como referência para o processo contemporâneo que chama de “democracia do público”.

Manin afirma que, a partir de um exame histórico, é possível enumerar quatro princípios do governo representativo, formulados no fim do século XVIII. São eles: 1) os representantes são eleitos pelos governados, 2) os representantes conservam uma independência parcial diante das preferências dos eleitores, 3) a opinião pública sobre assuntos políticos pode se manifestar independentemente do controle do governo e 4) as decisões políticas são tomadas após debate. Em relação ao primeiro princípio, diz, embora haja consenso de que não há representação quando os governantes não são eleitos periodicamente por governados, o sistema eletivo não garante uma identidade entre representantes e representados. Porém, ainda que os cidadãos não governem, eles exercem influência sobre decisões de governantes na medida em que as eleições são repetidas periodicamente, e um representante cujas decisões não agradem ao povo pode ser destituído de poder. Sobre a independência parcial dos representantes, de acordo com Manin, prova dessa autonomia é a recusa, ao longo da História, de os governos representativos adotarem mandatos imperativos e *recall* (revogabilidade permanente e discricionária dos eleitos). Ele acrescenta que, nesse tipo de sistema de governo, representantes

nunca tiveram obrigação de fazer as vontades dos eleitores, ou seja, “esse sistema nunca foi uma forma de soberania popular” (p. 3). Em relação ao terceiro princípio, de que a opinião pública pode se manifestar independentemente do controle do governo, o autor diz que a liberdade de opinião sobre assuntos políticos requer acesso à informação (divulgação de decisões governamentais) e liberdade para expressar opiniões políticas. Essa liberdade de opinião pública é responsável por manter a possibilidade de que o povo fale por si mesmo e se manifeste como uma entidade política. Sobre o quarto princípio — as decisões políticas são tomadas após debate —, Manin afirma que a ideia de representação esteve associada à da discussão desde as suas origens, uma vez que,

A natureza coletiva e diversificada do organismo representativo, e não a existência de uma convicção prévia e independente nas virtudes do debate parlamentar, é que explica o papel atribuído à discussão. Em um organismo decisório de caráter coletivo, cujos numerosos integrantes são eleitos por populações diferenciadas, e que provavelmente têm opiniões divergentes, o problema é alcançar um acordo, uma convergência de vontades. Os fundadores do governo representativo colocaram a igualdade das vontades na base de suas concepções políticas: nenhuma superioridade intrínseca confere a determinados indivíduos o direito de impor sua vontade aos demais. Por conseguinte, se uma convergência de vontades deve ser atingida numa assembleia onde nem o mais forte, nem o mais competente, nem o mais rico, têm razões para impor sua vontade aos demais, todos os participantes devem procurar conquistar o consentimento dos outros através da persuasão. (1995, p.8)

Para o referido autor, ainda que as circunstâncias ao longo de toda a História tenham feito com que variassem as implicações desses princípios, eles sobreviveram ao longo das metamorfoses do governo representativo. Assim, a ideia de crise é substituída por Manin pela concepção de metamorfose.

### 3.2 PROPOSTAS DE DISCUSSÃO SOBRE A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA NAS NOVAS FORMAS PARTICIPATIVAS DA DEMOCRACIA

O formato tradicional dos regimes democráticos tem sido impactado por novos atores — como associações civis, movimentos sociais e ONGs — e novas instituições — como conselhos gestores de políticas públicas e orçamentos participativos. Autores têm refletido sobre como esses novos atores desempenham atividades representativas no interior dessas instituições e sobre critérios de legitimação política inaugurados por essa faceta da representação (AVRITZER,

2007; BORBA; LÜCHMANN, 2010). Portanto, quando associada à reflexão sobre as novas formas participativas da democracia, a discussão sobre as práticas de representação e participação ganha novos componentes e lança novos desafios para os que desenvolvem estudos na área. Mesmo que a diversidade das experiências de participação brasileiras tornem o debate ainda mais complexo, estudiosos têm se debruçado sobre como essa nova dimensão da representação, exercida pela sociedade civil, se diferencia ou se relaciona com a de tradicionais instituições representativas, como o Parlamento.

Citando Gurza Lavalle, Houtzager e Castello (2006a), Avrizter (2007) afirma que a inserção de organizações da sociedade civil nas políticas públicas no Brasil não só aumentou a participação no país, como também resultou em um aumento da representação. Isso porque os atores sociais passaram a se denominar representantes da sociedade civil e também porque o Estado passou a ocupar-se de se relacionar institucionalmente com uma representação oficial da sociedade civil. O autor explica que quando fala em aumento da participação, se refere ao “crescimento das formas como os atores sociais exercem, nessas instituições, a apresentação de certos temas, como a Saúde ou interesses urbanos”, além do fato de que, “em instituições como os conselhos de políticas, alguns atores são eleitos com o intuito de exercerem o papel de representantes da sociedade civil” (p. 444). Assim, a representação exercida por tais indivíduos é diferente da exercida no Parlamento. O autor lança a questão de se a disseminação de novas formas de representação são uma distorção do próprio funcionamento da representação ou se, na verdade, são um caso para reelaborar a própria noção de representação. Para ele, a resposta está em reexaminar os fundamentos da discussão sobre representação pela perspectiva das novas práticas.

Lavalle, Houtzager e Castello acrescentam que:

Como as organizações civis estão a desempenhar de facto e de jure um novo papel ativo na representação política, e tal papel é diferente ao desempenhado por partidos e sindicatos, isso cria dilemas acerca da sua representatividade. Em contraste com tais instituições, a grande maioria das organizações não utiliza mecanismos eleitorais para estabelecer sua representatividade, nem funciona sob a lógica de afiliação. Não existem modelos decantados histórica ou teoricamente para pensar como organizações civis podem construir uma representatividade de índole política por fora de tais mecanismos. (2006b, p. 43)

Segundo os autores, cabe ainda observar que, embora algumas das noções de representação construídas no seio das organizações civis apresentem conteúdos compatíveis com a democracia, outras dessas noções apresentam conteúdos antidemocráticos em sua essência. Embora, no passado, teóricos tenham partido do pressuposto de que há legitimidade na participação e na representação exercida pela sociedade civil, evidências empíricas negaram essa suposição antecipada, que tendia a acanhar questionamentos sobre “em nome de quem e mediante quais mecanismos de controle e responsividade representam as organizações civis” (GURZA LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006b, p. 46). De acordo com Lüchmann (2007), entre os sinais contestando essa relação automática ou natural, observou-se a heterogeneidade dos objetivos, interesses e formas de organização da sociedade civil; a influência do contexto em sua atuação; e os seus vínculos estreitos com o sistema político. A autora afirma ainda que:

A adoção desta perspectiva teórica, que relaciona de forma intrínseca os termos democracia, participação e sociedade civil, está intimamente relacionada, no país, ao fato de que foram (fundamentalmente, mas não exclusivamente) as organizações deste campo as que lutaram pela implementação e institucionalização de espaços participativos de gestão de políticas públicas, espaços estes que, em grande medida, foram programados ou desenhados visando à incorporação de um tipo de participação política que ocorre através da representação das organizações da sociedade civil. Como veremos, os Conselhos Gestores constituem-se experiências exemplares nesse sentido. Nestes, a relação imediata entre organizações da sociedade civil e defesa de direitos dos setores excluídos vem tornando quase que automático o vínculo entre sociedade civil, participação e representação, o que requer uma maior problematização acerca do grau de legitimidade da representação destes atores no interior destes espaços. (p. 149)

Borba e Lüchmann (2010), por sua vez, lembram que ainda que os conselhos não sejam parlamentos e nem mesmo tenham a intenção de substituí-los, eles não estão isentos “de justificação de sua atuação, na medida em que os atores que estão aí inseridos se propõem a agir ‘em nome de’ outros e a tomar decisões” (p. 231). Tal interpretação faz com que sejam necessários elementos teóricos e analíticos que tornem possível a avaliação da qualidade da representação exercida nesses espaços. Os autores apontam as tensões que nascem do caráter “abstrato e difuso” das novas formas de representação. Para eles, ainda que os atores que as exercem representem causas e temas e não pessoas, como no sentido clássico da representação, eles operam em espaços de representação e estão submetidos a mecanismos de autorização.

Embora haja uma significativa concordância de que não é possível apenas transpor o referencial analítico usado para avaliar a representação política tradicional para avaliar as novas formas de representação, os argumentos da representatividade da representação exercida por novos atores em novos espaços as vezes se aproximam dos argumentos clássicos associados à democracia representativa, enquanto em outras abordagens se distanciam deles. Assim, essa é uma discussão que envolve dispositivos já enumerados neste capítulo, como as eleições e a prestação de contas, e também mecanismos que serão agora introduzidos, como a afinidade.

Quatro pontos identificados na bibliografia que aborda a representação exercida pela sociedade civil em espaços de participação serão apresentadas a seguir. O primeiro trata de características específicas dessa forma de representação observadas pelos autores. O segundo aborda os mecanismos de legitimidade que os autores contemporâneos associam às instituições participativas e aos atores que nela operam. Os dois últimos pontos tratam da capacidade de inclusão de tais instâncias e das assimetrias de poder nelas observadas. Convém afirmar que a separação dos aspectos citados é motivada por um esforço de organizar as perspectivas observadas nas propostas de discussão. Contudo, tem-se a clareza de que os quatro pontos dialogam entre si e de que, embora eles possam aparecer apartados aqui, não o são na teoria e, tampouco, na prática.

### *3.2.1 Características da representação na democracia participativa*

Embora os conselhos sejam marcados por uma heterogeneidade que se evidencia pela diversidade de regras e critérios, os estudos a respeito da representação neles exercida têm se esforçado em identificar características que sirvam de referência para a análise das práticas e legitimidade desses espaços. Seus autores buscam, sobretudo, marcar as diferenças dessa nova representação da representação política tradicional.

Lüchmann (2007) afirma que, entre os elementos centrais para o entendimento da participação e da representação nos espaços de participação, estão os diferentes desenhos institucionais. Ela enumera algumas características

por ela identificadas da participação e da representação exercida em conselhos gestores. São elas a representação coletiva (através de organizações e entidades); a paridade na representação entre sociedade civil e Estado; a participação voluntária (diferentemente do que ocorre na representação eleitoral); e ainda baixo controle nas entradas e saídas de representantes. Esses aspectos, específicos desses espaços, diferenciam a relação entre representantes e representados neles estabelecida da relação estabelecida no modelo tradicional de representação e dos seus mecanismos de autorização e de prestação de contas. A essas especificidades, podemos somar a não existência de um requisito explícito da autorização, de um monopólio territorial e, ainda, de uma igualdade matemática entre os indivíduos que dão origem à representação, como expõe Avritzer (2007):

Pelo contrário, a representação exercida pela sociedade civil, assim como não há o suposto é pluralista e, mesmo quando coincide com um território determinado em uma estrutura de conselho, ela também se superpõe a outras formas que, em geral, tomam decisões vinculantes em relação ao mesmo tema, no mesmo território. Nesse sentido, a representação realizada pela sociedade civil lembra mais a estrutura medieval de superposição simultânea de diversos tipos de representações (GIERKE, 1987) do que a estrutura monopolista própria à modernidade (Pitkin, 1967; MANSBRIDGE, 2003). Assim, na maior parte das vezes, a representação da sociedade civil é um processo de superposição de representações sem autorização e/ou monopólio para o exercício da soberania. (p. 444).

Outra característica identificada pela bibliografia são os limites quanto aos mecanismos de garantia das exigências democráticas mínimas de autorização, responsividade, prestação de contas e sanção (LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006a).

Lüchmann (2007) chama atenção também para as diferenças encontradas entre os próprios conselhos, como a diversidade no número de integrantes, no perfil dos grupos representados e nos processos e periodicidade da escolha dos representantes (eleições, assembleias, fóruns setoriais abertos e indicações). Essa multiplicidade estaria na origem da confusão na compreensão sobre os critérios de legitimidade dos espaços de participação.

São sobre essas características que os autores constroem a bases para suas interpretações a respeito das novas formas de legitimidade política. Como veremos a seguir, essas especificidades são usadas por eles para fundamentar suas reformulações a respeito da dimensão da representação na democracia participativa.

### 3.2.2 A legitimidade da representação nas instituições participativas

O alargamento da representação política em consequência da multiplicação dos atores que a exercem e mudanças nos processos e instrumentos em que se ancora a democracia representativa colocaram na berlinda o modelo liberal de legitimidade (BORBA; LÜCHMANN, 2010). De acordo com tal modelo, “o conceito de legitimidade democrática ou apoio difuso ao sistema diz respeito às crenças dos cidadãos de que a política democrática e as instituições da democracia representativa constituem a mais apropriada (na verdade, a única aceitável) estrutura de governo” (GUNTHER; MONTEIRO, 2003). As diferentes inovações teóricas a respeito da representação nas instituições participativas conferem centralidade a diferentes mecanismos de legitimidade.

Lavalle, Houtzager e Castello (2006a) destacam que a representação ocorre por intermediação e controle entre representantes e representados. Portanto, a representação exige mecanismos de responsividade, prestação de contas e sanção que legitimem essa prática. Nos espaços participativos, porém, esses instrumentos, estão fragilizados. Os autores sustentam, então, que o alargamento da representação política e a representação exercida por organizações civis tem semelhanças com a ideia de “representação virtual” de Edmund Burke. O trabalho de *advocacy* de atores civis estaria relacionado não apenas a vocalizar causas diversas, mas, sobretudo, a intermediar a defesa “de interesses que não autorizaram essa defesa ou que, embora simpáticos a ela, carecem de qualquer mecanismo estável para controlá-la ou comunicar-lhe preferências” (p. 91-92). Lavalle, Houtzager e Castello reconhecem, contudo, que há limites da representação virtual no que diz respeito às exigências democráticas de sanção e prestação de contas. Os problemas atuais da representação estariam ligados à sua dualidade constitutiva entre representação e representatividade: mesmo instituída e respaldada por mecanismo de autorização, não haveria garantias de representatividade ou conformidade com os interesses dos representados. A representação virtual seria uma representação “não formalmente reconhecida ou aceita”.

Em outro trabalho de 2006 (LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006b), os autores identificam seis argumentos apresentados pelas organizações civis para

legitimar a sua representação a partir de entrevistas com 229 entidades de São Paulo. São eles o argumento eleitoral, de afiliação, de identidade, de serviços, de proximidade e de intermediação. O *argumento eleitoral* corresponde à alegação de entidades em relação à existência de mecanismos de eleição (processo consagrado pela democracia representativa) das lideranças ou da diretoria. Já o pressuposto da *afiliação* é observado quando esses grupos enfatizam a representação de interesses instituídos somente mediante o ato de fundação da respectiva organização. O argumento de *identidade* diz respeito a entidades que afirmam haver uma coincidência entre as vontades dos representantes e dos representados em razão de qualidades existenciais, como gênero ou etnia. As organizações civis que procuram se legitimar pelo *argumento dos serviços* afirmam que sua atuação é capaz de lograr benefícios para as pessoas. No caso dos grupos que recorrem à alegação da *proximidade*, a ênfase recai sobre vínculos intensos entre representantes e representados. Essa intensidade estaria relacionada a fatores como empatia, afinidade, solidariedade e identificação. O sexto argumento, da intermediação invoca a capacidade das entidades darem aos representados acesso a instâncias de tomadas de decisão de políticas públicas que seriam inalcançáveis sem a sua atuação. Os autores afirmam que os dois argumentos mais importantes em relação à reconfiguração da representação e à ampliação da democracia são os argumentos de proximidade e de intermediação. Os autores concluem que:

Há diferentes argumentos de congruência conciliáveis com exigências democráticas. Entre eles destaca-se uma nova noção de representação explicitamente política e em clara sintonia com os processos de reconfiguração da representação. Nela parecem condensados os experimentos de inovação institucional participativa e de reforma do Estado vividos no Brasil nos últimos anos, evidenciando que no âmago de ambos os fenômenos as próprias dinâmicas de representação no seio das organizações civis mudaram e adquiriram feições assumidamente políticas. Esse conjunto de organizações civis não reivindica qualquer noção de autenticidade ou representação genuína em face das instituições tradicionais, como aparece com frequência nos discursos de atores societários, mas declara seu comprometimento com um trabalho de intermediação orientado a conectar representantes e representados, isto é, segmentos da população mal ou sub-representados, de um lado, e Estado e circuitos da política eleitoral, de outro. Trata-se, assim, de argumento que situa as organizações civis como uma nova instância de mediação entre representantes e representados. (...) Malgrado a crescente participação de atores societários no desenho e na supervisão de políticas públicas – participação, no Brasil, com estatuto jurídico inscrito na Constituição –, e apesar da autocompreensão de parte nada desprezível das organizações estudadas acerca do seu papel não como alternativa às instituições tradicionais da representação política, mas como um novo andar de intermediação institucional societária apto para vincular as necessidades e as demandas de determinados segmentos da população com as instâncias

públicas de tomadas de decisões, inexistem critérios de legitimidade cristalizados para cimentar a relevância histórica adquirida por novas práticas, canais e atores envolvidos em tarefas de representação política. Tal inexistência é contingente e não cabe abraçá-la como ponto de partida pacífico; antes, parece mais prudente assumir que a construção desses critérios de legitimidade, independentemente de ser bem ou mal-sucedida, constitui e constituirá um objeto de disputa política no futuro mediato. (p. 59-60)

Em trabalho de 2006 baseado em pesquisa realizada no Conselho Estadual de Assistência Social (Ceas) e do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (Cedca) de Minas Gerais, Carneiro aborda a dimensão da representatividade e participação. Segundo a autora, mostrou-se que a escolha dos representantes não governamentais ocorre quase sempre sem interferência do poder público, e os representantes são eleitos ou indicados por entidades. Contudo, há uma baixa presença de agentes governamentais nos momentos de deliberação de tais instâncias, indicando descompromisso em relação a esse canal. Foi constatada ainda uma desigualdade de conhecimento e competência especializada entre os membros. Relacionada a isso, coloca-se a questão de um favorecimento de inclusão, nos conselhos, de indivíduos “bem capacitados” que nem sempre coincidem com “a expressão viva, ou mais ‘direta’, das forças sociais mais atuantes ou a expressão da sua pluralidade” (p. 158). Ela então conclui que:

como tipo ideal, e também como uma utopia possível, os conselhos contribuem para *aproximar o governo dos cidadãos* e para o enfraquecimento das redes de clientelismo, trazendo alianças e conflitos de interesse para esferas públicas de decisão; permitem maior grau de acerto permitem maior grau de acerto no processo de tomada de decisões; ajudam na identificação mais rápida de problemas e na construção de alternativas de ação; aumentam a transparência administrativa e pressionam as diversas áreas do governo em direção a ações mais integradas. (p. 163, grifo meu).

Outra autora a se debruçar sobre a questão é Lüchmann (2007). Ao analisar a representação no interior das experiências de participação (mais especificamente conselhos gestores e orçamento participativo), a autora chama a atenção para o fato de que elas fazem emergir especificidades na dinâmica da representação política. Ela destaca as diferenças encontradas entre os conselhos, como a diversidade no número de integrantes, no perfil dos grupos representados e nos processos e periodicidade da escolha dos representantes (eleições, assembleias, fóruns setoriais abertos e indicações).

Trata-se, portanto, de uma ideia de representatividade que alimenta certa confusão no entendimento acerca dos critérios de legitimidade que estes

espaços carregam, na medida em que ora se apela para a legitimidade da representação de pessoas ou setores com “‘uma história feita’ nas ‘lutas’ dos segmentos pró-cidadania” (Tatagiba, 2002); ora se relaciona legitimidade com qualificação e competência dos representantes, como tem sido o caso das ONGs (Dagnino, 2002); ora o critério de legitimidade está ancorado na capacidade dos representantes em “expressar os interesses do respectivo segmento social” (Teixeira, 1996: 15). (...) Com efeito, estamos tratando de um tipo de representação que, diferente do modelo eleitoral que identifica o representado (eleitor), esboça uma ideia difusa dele mesmo, podendo tanto ser um segmento (ou vários setores da população), quanto a própria entidade indicada para assumir a representação, afirma Lüchmann (p. 153-154).

A autora conclui que os conselhos associam as práticas de participação coletiva, da autorrepresentação de organizações escolhidas como tal, com a representação coletiva, das organizações escolhidas por representarem outros setores sociais. A representação exercida por essas organizações estaria “difusamente ancorada” na legitimidade dessas entidades em “promover, de diferentes formas, a defesa das variadas ‘causas’ sociais e de demandas e interesses de grupos e setores sociais historicamente excluídos dos processos de decisão política” (p. 154-155). Um ponto importante no debate sobre a representação nos espaços participativos, defende Lüchmann, é a relação entre os representados. Uma vez que esses espaços são local de interação entre cidadãos que discutem sobre decisões políticas tomadas por autoridades e apresentam a elas demandas, pode-se afirmar, que a participação ativa é imprescindível para uma representação legítima. Dessa forma, a qualidade e a legitimidade da representação dependem do grau de articulação e organização da sociedade civil. Ou seja, da participação (p. 166).

Avritzer (2007), por sua vez, lança uma pergunta central sobre a multiplicação de novas formas de representação social: essa propagação significa uma distorção do funcionamento da representação ou é, na verdade, um exemplo que serve justamente para reelaborar a noção de representação? De acordo com o autor, o surgimento de novas formas de representação é um problema “inescapável” do crescimento do envolvimento da sociedade civil nas políticas sociais. No Brasil, afirma, instituições participativas que emergiram com a democracia tiveram como consequência um aumento da participação, “seja pelo fato de que os próprios atores sociais passaram a se denominar representantes da sociedade civil, seja por que o Estado passou a lidar institucionalmente com uma representação *oficial* da sociedade civil” (2007, p. 444, grifo do autor). No entanto, essa representação, ele

explica, se diferencia da parlamentar, sobretudo pela inexistência de um requisito explícito de autorização e de estrutura de monopólio territorial, além da ausência do suposto de uma igualdade matemática entre os indivíduos que dão origem à representação. “Na maior parte das vezes, a representação da sociedade civil é um processo de superposição de representação sem autorização e/ou monopólio para o exercício da soberania”, afirma (p. 444). A tentativa dele, explica, é construir um conceito de representação que envolva tanto a sua dimensão eleitoral, quanto a sua dimensão não eleitoral. Para o autor, a representação não vive uma crise inexorável, mas sim passa por uma reconstrução que tenta integrar o seu elemento eleitoral com elementos cuja origem é não eleitoral, como as variadas formas de advocacia e de participação.

A partir do resgate de fundamentos do debate sobre representação e da crítica a trabalhos recentes que tentaram lançar novas abordagens sobre o assunto, Avritzer propõe o conceito de representação por afinidade. Por meio desse conceito, ele tenta, por um lado, desassociar a representação da autorização e, por outro, associá-la a uma ligação simultânea entre os atores sociais, os temas e os fóruns que os agregam. O autor centraliza a dimensão de “afinidade, solidariedade e experiência”, ou seja, pela constatação da atuação e relação dos representantes com as organizações da sociedade civil. Nessa relação, o representante livre age por sua própria conta, mas falando em nome de outros, e a representação se dá por identificação. Assim, a legitimidade dessa nova forma de representação estaria mais ligada à justificativa moral das causas que as entidades defendem que à justificativa procedimental das eleições. Ao tratar especificamente da representação da sociedade civil em conselhos ou outros organismos encarregados das políticas públicas, o autor afirma que:

De um lado, há frequentemente, especialmente no Brasil, eleições para esses representantes, mas o eleitorado tem características muito específicas. Há um grupo no qual está a origem da representação exercida por esses representantes, mas esse grupo pode incluir ou não todas as associações ligadas ao tema ou mesmo não estar organizado em associações. Em um caso, estamos falando de uma representação quase coletiva e, no outro, de uma forma coletiva e não institucionalizada de ação que gera a representação. Este último não possui as características da igualdade matemática da soberania, tão cara à ideia de representação eleitoral, e não possui o elemento monopolista territorial na medida em que partilha a capacidade de decisão com outras instituições presentes no território. O importante em relação a essa forma de representação é que ela tem sua origem em uma escolha entre atores da sociedade civil, decidida frequentemente no interior de associações civis. Estas exercem o papel de

criar afinidades intermediárias, isso é, elas agregam solidariedades e interesses parciais (Warren, 2001). Ao agregarem estes interesses, elas propiciam uma forma de representação por escolha que não é uma representação eleitoral de indivíduos ou pessoas. A diferença entre a representação por afinidade e a eleitoral é que a primeira se legitima em uma identidade ou solidariedade parcial exercida anteriormente. (p. 457 e 458)

Borba e Lüchmann (2010) afirmam que o desenho institucional dos conselhos gestores e a atuação e configuração da sociedade civil e sua relação com a qualidade da representação são dois aspectos importantes para a discussão da legitimidade da representação praticada nesses espaços de participação. De acordo com os autores, o conjunto de regras, critérios, normas e leis estão ligados não apenas a uma dimensão legal, mas também à constituição de uma estrutura organizacional que pode promover um aumento da conectividade e capilaridade social. Eles chamam atenção para o fato de que, de um lado, esse desenho tem impacto no perfil dos conselheiros — que configuram uma “elite participativa”. De outro, por esse conjunto de regras frequentemente ser impreciso em relação aos mecanismos de autorização e *accountability*, os mecanismos institucionais acabam pesando menos na qualidade democrática dos espaços que uma “boa vontade” ou o tipo de organização e vínculo do conselheiro. Em relação à atuação e configuração da sociedade civil, Lüchmann e Borba indicam que uma trajetória mais participativa e mobilizadora das organizações nas quais se inserem conselheiros está possivelmente ligada a uma dinamização do exercício da representação, e, dessa forma, a instituições mais representativas. Por sua vez, no cenário oposto, a tendência é que os conselheiros representem a eles mesmos.

Ao tratarem da representação exercida por entidades ou organizações sociais, Lüchmann e Borba (2010) destacam a dimensão da expertise e da qualificação. De acordo com os autores, essa prática está ancorada em “em critérios de conhecimento, envolvimento e vinculação com a área temática do conselho” (p. 233). Os autores afirmam que, em razão da forma como os representantes dos espaços participativos são escolhidos ou indicados, a qualificação dos representantes para participarem do processo deliberativo não é assegurada. Dessa forma,

No caso de várias organizações da sociedade civil, percebe-se, na constituição desses espaços institucionais, a conquista de uma legitimidade pelo fato de promoverem, de diferentes formas, a defesa das variadas “causas” sociais e de demandas e interesses de grupos e setores sociais historicamente excluídos dos processos de decisão política. Assim, a

intrínseca relação entre representação e sociedade civil (nestes espaços) vem ocorrendo, no País, pelo fato de que foram (fundamentalmente, mas não exclusivamente) as organizações deste campo as que lutaram pela implementação e institucionalização de espaços participativos de gestão de políticas públicas, espaços estes que, em grande medida, foram programados ou desenhados visando à incorporação de diversos segmentos sociais que, nas últimas décadas, ganharam legitimidade pública na defesa e ampliação de direitos (p. 233).

Assim, com a constatação da fragilidade de mecanismos claros e sedimentados de autorização, prestação de contas e sanção, autores têm tentado identificar elementos associados à legitimidade da representação praticada por atores sociais nos espaços de participação. Como vimos, entre as dimensões destacadas, estão o desenho institucional, a afinidade e a expertise das organizações sociais. Outros dois pontos, sobre os quais o presente trabalho discorrerá a seguir, parecem estar relacionados à discussão sobre a legitimidade da representação nas formas participativas de democracia representativa. São eles a capacidade de inclusão e empoderamento dos espaços participativos e as assimetrias de poder analisadas pela bibliografia contemporânea.

### *3.2.3 Capacidade de inclusão e empoderamento*

A inclusão de grupos historicamente excluídos dos processos decisórios de políticas públicas está entre as expectativas relacionadas às formas participativas de democracia. De acordo com Santos (2002), a democracia participativa seria uma luta de comunidades e grupos subalternos em oposição à exclusão social e a favor de contratos sociais mais inclusivos. Côrtes (2007), por sua vez, lembra que as normas que regulam os conselhos preveem que eles sejam compostos por usuários ou beneficiários de bens e serviços que representam interesses de grupos sociais historicamente excluídos ou com pouca influência sobre os procedimentos de decisão política e também por representantes do governo. Já Young (2006) afirma que muitos acreditam que a representação especial de grupos marginalizados é a melhor forma de dar voz a uma multiplicidade de questões, análises e posições injustamente excluídas. Como vimos anteriormente, no entanto, existem questionamentos sobre se, ao invés de contribuir para a inserção de desfavorecidos nos processos políticos, esses espaços não acabam reproduzindo assimetrias relacionadas à representação eleitoral. Assim, a questão da capacidade de

inclusão e empoderamento das instâncias participativas é um aspecto de relevância na discussão sobre a legitimidade da representação nelas exercida.

Em trabalho sobre a representação política de minorias, Young (2006) afirma que em sociedades amplas é frequente a reclamação de que grupos sociais não são adequadamente representados nos espaços de tomada de decisão. A autora lembra que críticas questionam o fato de a ideia de representação especial assumir que um grupo de desfavorecidos (mulheres, afro-americanos, muçulmanos, deficientes auditivos, por exemplo) possui um conjunto de atributos e interesses comuns que pode ser representado. A contestação é pelo fato de que isso, em geral, não seria verdadeiro, uma vez que dentro desses conjuntos de pessoas há sempre diferenças. Senão de raça, podem ser de gênero. Se não de gênero, podem ser de religião, interesses, posicionamentos ideológicos e assim por diante. A autora afirma no entanto, que, dessa forma, “nenhum representante único poderia falar por qualquer grupo, já que os indivíduos que o compõem mantêm relacionamentos por demais entrecruzados” (p. 142). Para Young,

Um governo representativo democrático deve ter várias instâncias de organismos eleitos, nomeados e voluntários que discutam opções de políticas, tomem decisões sobre políticas ou supervisionem a efetividade das políticas adotadas. Em tais organismos, é possível e desejável que haja representação de perspectivas sociais de grupos que, de outra forma, não poderiam se fazer presentes. (...)A sociedade civil também é uma importante instância de consolidação e expressão de perspectivas sociais. Ademais, a organização e a mobilização nas esferas públicas da sociedade civil estão entre os meios mais efetivos de se manter as conexões entre representantes e eleitores, e de se efetivar a prestação de contas dos representantes. Aprofundamos a democracia quando encorajamos o florescimento das associações que as pessoas formam de acordo com os interesses, opiniões e perspectivas que consideram importantes. As atividades autônomas e plurais das associações civis propiciam aos indivíduos e aos grupos sociais, em sua própria diversidade, uma inestimável oportunidade de serem representados na vida pública. (p. 187)

Convém destacar que, quando se trata especificamente dos conselhos gestores de políticas públicas, trabalhos contemporâneos que avaliam o perfil dos membros dessas instâncias não raro identificam uma elitização dos conselheiros no que diz respeito ao nível socioeconômico dessas pessoas. A falta de escolarização e capacitação, por outro lado, é apontada como uma das razões para as assimetrias de poder existentes nessas instâncias, como veremos a seguir.

### 3.2.4 Assimetrias de poder e mediação de conflitos

Exemplo de instituições que são fruto de formas participativas da democracia, os conselhos gestores são instituições socioestatais, ou seja, integradas por representantes da sociedade civil e do Estado. A literatura que analisa esses espaços com frequência os aponta como instâncias de partilha de poder (AVRITZER, 2008; DAGNINO, 2002). Essa característica dos conselhos está relacionada à existência de conflitos de interesses neles presentes. As divergências de posicionamentos estariam, em parte, relacionadas com a assimetrias de poder, não apenas entre integrantes que representam organizações civil e representantes que representam o Estado. Elas emergiriam também da relação entre os próprios atores sociais.

Dagnino (2002) argumenta que, ao criar uma convivência entre porta-vozes de variados interesses e conceber espaços regulados para mediação de conflitos e desenvolvimentos de consensos, as novas experiências têm potencial para construir uma dimensão pública na sociedade brasileira e para fortalecer uma “cultura de direitos”. Ela acrescenta que:

*Essas transformações no âmbito do Estado e da sociedade civil expressam em novas relações entre eles: o antagonismo, o confronto e a oposição declarados que caracterizavam essas relações no período da resistência contra a ditadura perdem um espaço relativo substancial para uma postura de negociação que aposta na possibilidade de uma atuação conjunta, expressa paradigmaticamente na bandeira da participação da sociedade civil. (2002, p. 13, grifos da autora)*

Para a referida autora, o processo de construção brasileira é não linear, contraditório e fragmentado. A permanência de um desenho autoritário na estrutura estatal, resistente a impulsos participativos, e a inclinação histórica de partidos políticos na direção do Estado evidenciam uma precariedade cuja influência se estende à busca de relações mais diretas com o Estado por parte de organizações da sociedade civil. De acordo com a autora, pesquisa realizada entre 1999 e 2000, que contou com seis estudos de caso no Brasil, como parte de um projeto internacional desenvolvido em 22 países, mostrou que as relações entre Estado e sociedade civil, em espaços públicos de vários tipos, são sempre tensas e permeadas por conflito. A similaridade existente entre os distintos projetos políticos incide na natureza e no grau desses embates entre as partes envolvidas. A autora

ressalta que as disputas ocorrem não apenas entre governo e cidadãos, mas também entre os variados sujeitos que estão inseridos neste espaço. Dagnino indica ainda que uma questão central na discussão sobre esses conflitos é a “partilha efetiva do poder”. Os diferentes conjuntos de crenças, interesses e concepções de mundo que orientam a ação política dos atores sociais se apresentam “de um lado, na resistência dos Executivos em compartilhar o seu poder exclusivo sobre decisões referentes às políticas públicas. De outro, na insistência daqueles setores da sociedade civil em participar efetivamente dessas decisões e concretizar o controle social sobre elas”, (p. 282). A autora cita os conselhos gestores como exemplo de espaços cuja função de decisão de políticas por vezes acaba esvaziada, sobrando para eles apenas uma função consultiva ou mesmo de legitimar as decisões tomadas por governantes. A cientista política afirma ainda que, mesmo quando a partilha de poder existe, ela é limitada e restrita. Entre os mecanismos que bloqueiam uma partilha efetiva de poder, estão a prevalência de uma razão tecno-burocrática no Estado brasileiro, que dificulta a democratização das decisões, a falta de recursos, a instabilidade de projetos fruto de parcerias com o Estado, a falta de transparência de informações políticas e a exigência de qualificação técnica e política dos representantes da sociedade civil. No caso desse último, Dagnino aponta que a falta de competência técnica e política é usada para desqualificar representantes da sociedade civil em debates abertos no conselhos gestores, reproduzindo dentro desses espaços justamente uma desigualdade que tais instrumentos pretendem eliminar. No caso específico dos conselhos, a autora afirma que, inegavelmente, a previsão de condições paritárias por regulamentação legal representa uma alteração no padrão anterior de políticas sociais. No entanto, a correlação de forças em nível nacional durante a elaboração da Constituição de 1988, que permitiu tal alteração, não se repete em contextos locais e na instalação dos conselhos em municípios e estados. Segundo ela, em muitos casos, esses instrumentos estão inseridos em contextos conservadores. O caráter dos conselhos dependeria então do resultado da luta travada nos distintos cenários que os abrigam.

Os conflitos de interesse nos conselhos não se encerram nas assimetrias entre representantes do Estado e representantes da sociedade civil. Lüchmann (2008) observa que a expressão sociedade civil comporta grupos de interesses de

variadas naturezas, como ONGs, organizações filantrópicas, entidades sindicais e empresariais, igualando um conjunto que, na realidade, é bastante heterogêneo. A norma da composição paritária, existente em muitos conselhos, teria nascido de uma visão “ingênua” e “maniqueísta”, que ignora a diversidade da chamada sociedade civil. Essa interpretação teria sido forjada no período anterior à Constituição de 1988, num momento em que movimentos e organizações sociais participavam do processo de enfrentamento à Ditadura Militar que resultou na Constituinte e na origem do modelo participativo cujos conselhos são exemplo. A autora afirma que:

Uma vez que a sociedade civil é uma esfera social caracterizada por diferenças, contradições, conflitos e desigualdades sociais, “a paridade numérica não corresponde a uma paridade política” (Stanisci, 1997), na medida em que se observa — e com bastante frequência — conflitos de interesses entre os setores que representam a sociedade civil.<sup>14</sup> Mesmo entre as experiências que não obedecem à regra da paridade, como no caso dos conselhos de Saúde, observam-se muitas dificuldades para o estabelecimento de uma representatividade expressiva dos diferentes interesses sociais. (p. 91)

Assim, é possível afirmar que a bibliografia que trata da representação nas formas participativas da democracia dá relevância à discussão a respeito da existência de assimetrias de poder e disputas em instâncias de participação.

Como apresentado, o debate sobre a representação nos conselhos gestores de políticas públicas está situado em um grandioso quadro teórico. A abordagem de parte do referencial relacionado a democracia, participação e representação no presente capítulo tem como objetivo contextualizar tal discussão, que envolve conceitos e ideias plurais e complexas. Para tratar das novas abordagens provocadas pelo surgimento de novos atores nesse contexto, é necessário lembrar as reflexões associadas às instituições representativas tradicionais. Elas servem de alicerce para a análise que será apresentada na próxima seção. Como será visto a seguir, os pontos tratados aqui são também explorados pelos artigos científicos selecionados.

#### 4 A REPRESENTAÇÃO NOS CONSELHOS: O QUE DIZ A LITERATURA

Neste capítulo, serão apresentados os resultados da análise dos artigos científicos centrados em conselhos de políticas públicas, selecionados conforme metodologia descrita anteriormente. Primeiramente, o presente trabalho exporá algumas características identificadas a partir dos resumos das 48 pesquisas escolhidas: a quais níveis de governo e área temática se referem, em que ano e em qual periódico foram publicadas. Dessa forma, pretende-se dar uma visão geral do material examinado. Em seguida, serão apontados quantos são centrados na questão da representação e da representatividade, quantos não abordam a temática e quantos tratam dela, embora esse não seja seu principal assunto. Por fim, serão apresentadas as principais abordagens identificadas.

Constatou-se que a maioria (26) dos artigos selecionados trata de conselhos municipais. Sete deles dedicam-se a conselhos em geral, quatro abordam conselhos em geral e conferências, conforme a classificação apresentada na Tabela 5. Os outros 11 se distribuem como também ilustrado abaixo.

**Tabela 5 - Artigos cujo foco são conselhos por nível de governo**

<b>Nível de governo</b>	<b>Quantidade de artigos</b>
<b>Conselhos municipais</b>	26
<b>Conselhos em geral</b>	7
<b>Conselhos em geral e conferências</b>	4
<b>Conselho nacional</b>	3
<b>Conselhos locais de Saúde</b>	2
<b>Conselho das cidades</b>	1
<b>Conselhos estaduais</b>	1
<b>Conselhos municipais e conselho estadual</b>	1
<b>Conselhos municipais e conselhos federais</b>	1
<b>Conselhos municipais, conferência e orçamento participativo</b>	1
<b>Conselhos regionais</b>	1

*Fonte: Elaboração própria baseada nos dados contidos no anexo*

Esse mesmo grupo de 48 conselhos foi classificado por área temática. Verificou-se que a maioria (28) dos estudos trata de instituições da Saúde. Convém

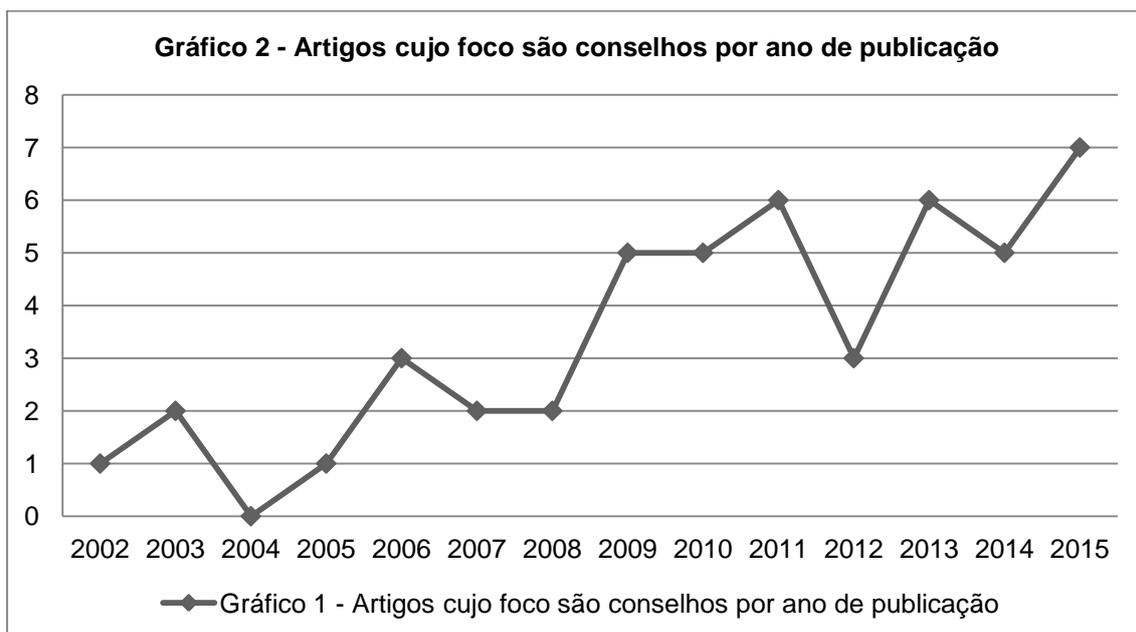
lembrar que essa política setorial esteve na vanguarda na instituição dos conselhos gestores, em 1990, e possui esses espaços em quase todos os municípios do país<sup>8</sup>.

**Tabela 6 – Artigos cujo foco são conselhos por área temática**

Área	Quantidade de artigos
Saúde	28
Áreas diversas	8
Meio Ambiente	2
Saneamento	2
Alimentação Escolar	1
Assistência Social	1
Criança e Adolescente	1
Desenvolvimento	1
Educação	1
Idoso	1
Políticas Urbanas	1
Segurança Alimentar	1

Fonte: *Elaboração própria baseada nos dados contidos no anexo*

Quanto ao ano em que os 48 artigos foram publicados, o período com mais incidências foi 2015 (sete artigos). Os anos de 2013 e 2011 aparecem com seis artigos cada. Têm cinco artigos cada 2014, 2010 e 2009. Os anos de 2012 e 2006, três cada. Já 2008, 2007 e 2003 têm dois estudos cada; 2005 e 2002 têm um resultado cada, conforme o Gráfico 2.



<sup>8</sup> Mais precisamente, em 99,7% dos municípios brasileiros, de acordo com o IBGE (2014).

Os artigos selecionados foram divulgados em 24 diferentes publicações, conforme mostra a Tabela 7. O periódico com mais artigos incluídos foi Ciência & Saúde Coletiva, no qual foram publicados 16,7% (oito) dos trabalhos analisados. Em segundo lugar, aparece Saúde e Sociedade, com sete trabalhos.

<b>Periódico</b>	<b>Nº de artigos</b>	<b>Percentual</b>
<b>Cadernos de Saúde Pública</b>	2	4,2
<b>Cadernos EBAPE.BR</b>	1	2,1
<b>Ciência &amp; Saúde Coletiva</b>	8	16,7
<b>Civitas</b>	1	2,1
<b>Eccos Revista Científica</b>	1	2,1
<b>Educação em Revista</b>	1	2,1
<b>Engenharia Sanitária e Ambiental</b>	1	2,1
<b>Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação</b>	1	2,1
<b>Interface (Botucatu)</b>	1	2,1
<b>Physis</b>	4	8,3
<b>Revista de Administração Pública</b>	4	8,3
<b>Revista Brasileira de Ciência Política</b>	1	2,1
<b>Revista Brasileira de Enfermagem</b>	1	2,1
<b>Revista da Escola de Enfermagem</b>	1	2,1
<b>Revista de Estudios Sociales</b>	1	2,1
<b>Revista de Nutrição</b>	1	2,1
<b>Revista de Odontologia da UNESP</b>	1	2,1
<b>Revista Katálysis</b>	1	2,1
<b>Revista Panamericana de Salud Pública</b>	1	2,1
<b>Saúde em Debate</b>	3	6,2
<b>Saúde e Sociedade</b>	7	14,6
<b>Sociologia e Política</b>	2	4,2
<b>Sociologias</b>	2	4,2
<b>Tempo Social</b>	1	2,1

*Fonte: Elaboração própria baseada nos dados contidos no anexo*

Convém ainda destacar que, ao todo, 108 autores foram contemplados pela seleção. Rosângela Minardi Mitre Cotta, doutora em Saúde Pública, é a pesquisadora que aparece com mais trabalhos (cinco). Em segundo lugar no número de textos selecionados, ficou Poliana Cardoso Martins, também doutora em Saúde Pública e professora da Universidade Federal da Bahia (UFBA), com quatro trabalhos.

A partir da leitura da íntegra dos 48 artigos, constatou-se que apenas seis deles são centrados na questão da representação e da representatividade, o que indica que ainda existe uma lacuna nos estudos sobre os conselhos no que se refere a esse aspecto. Por outro lado, apenas oito dos trabalhos examinados não falam sobre o assunto, e a maioria (34), embora não seja centrada em tal dimensão, aborda, tratando de temas a ela relacionados, conforme será aprofundado a seguir. Tal cenário leva a crer que, mesmo que as pesquisas não venham privilegiando a

representação nos conselhos, a transversalidade do assunto é tal que mesmo as estudos focados em outros aspectos de tais instâncias se veem impelidos a tratar do tema.

A seguir se dissertará sobre oito categorias identificadas no conteúdo dos trabalhos analisados, a saber: a representação nos conselhos, vínculos com as bases, processos de escolha, composição e paridade, prestação de contas, qualificação dos conselheiros, assimetrias de poder e empoderamento. Entende-se que, por trás dos aspectos explorados em todas elas, estão articuladas indagações sobre a representação nos conselhos. A síntese dos resultados correspondentes a cada uma dessas categorias temáticas está apresentada no Quadro 2.

**Quadro 2 – Principais categorias temáticas e síntese dos resultados**

<b>Categorias</b>	<b>Síntese dos resultados</b>
Representação nos conselhos	Características; Qualidade da representação.
<b>L</b> <b>E</b> <b>G</b> <b>I</b> <b>T</b> <b>I</b> <b>M</b> <b>I</b> <b>D</b> <b>A</b> <b>D</b> <b>E</b> Vínculo com bases	Ligação entre conselheiros e suas bases; Interesses por ele representados.
Processos de escolha	Formato; Transparência; Regularidade.
Composição e paridade	Perfil dos conselheiros, elitização dos conselhos. Cumprimento da paridade.
Prestação de contas	Diálogo entre conselheiros e segmentos representados
Qualificação dos conselheiros	Assimetria de saberes; Relação entre capacitação e empoderamento.
Assimetrias de poder	Desigualdades; Conflitos de interesses; Resistência do Estado para partilha do poder.
Empoderamento	Potencial de inclusão de determinados setores;

*Fonte: Elaboração própria com base na bibliografia revisada*

#### 4.1 CARACTERÍSTICAS E QUALIDADE DA REPRESENTAÇÃO NOS CONSELHOS

A discussão sobre a representação exercida nos conselhos gestores de políticas públicas ocupa espaço relevante entre os trabalhos analisados. Os textos examinados, em geral, reconhecem que, embora sejam associados sobretudo ao conceito de participação, os conselhos estão ligados também à ideia de representação. Isso já que a participação ali ocorre de maneira indireta, com certos atores representando interesses de grupos de cidadãos. Convém afirmar que parte significativa dos trabalhos, como veremos a seguir, chama atenção para as vazios existentes na representação ali exercida, embora esse pareça ser um tema cujo aprofundamento é recente, como indicam Vianna, Cavalcanti e Cabral (2009). As autoras apontavam então como uma lacuna da literatura a desatenção em relação à contradição entre a percepção de que a participação por si só é um ganho democrático e a forma como ela foi formalizada na lei, uma vez que, embora participar evoque a atuação direta, o formato institucionalizado dos conselhos seria, na verdade, representativo. “Trata-se de um espaço de representação dos usuários e não, de uma arena de exercício da democracia direta” (p. 247), argumentam. Sipioni e Silva (2013) afirmam que, embora os conselhos gestores de políticas públicas sejam espaços criados para o exercício da democracia participativa, “ali é exercida uma participação indireta, via representação” (p. 147.). Mello e Rezende (2014), por sua vez, dizem que os conselhos associam conceitos das democracias direta e representativa, na medida em que instituições sociais, e não a população em geral, participam, usando mecanismos de representação política para atingirem consensos. Já Wendhausen e Cardoso (2007) avaliam que os conselhos gestores se comportam mais como “representativos”, embora devam ser permeados por práticas da democracia direta ou participativa. De acordo com os autores,

Este espaço pode ser uma combinação de instâncias representativas, já que eleitas, mas que não perdem contato com sua base. Acreditamos que quanto mais “representativos” e legítimos forem os participantes, mantendo sua relação e sensibilidade para com a base, maior será seu envolvimento com o processo decisório. (p. 581)

Reconhecer que a representação é exercida nessas instâncias associadas à democracia participativa não quer dizer, porém, afirmar que essa representação corresponde à representação exercida em espaços associados à democracia

representativa. De acordo com Oliveira, Ianni e Dallari (2013), os conselhos vêm sendo descritos como instâncias de inovação democrática, de participação política não eleitoral ou partidária, que estão inseridas num processo de pluralização da representação política, expandindo o conceito além da representação parlamentar. Esta interpretação é complementada por Sipioni e Silva (2005), que, citando Avritzer (2007) e Borba e Lüchmann (2008), afirmam que novas formas de representação ligadas à sociedade civil devem ser analisadas sob enfoques distintos dos dedicados à representação parlamentar, mesmo porque, no caso dos conselhos gestores, por exemplo, um dos objetivos é retirar dos representantes tradicionais e da representação eleitoral a exclusividade da proposição de estratégias e políticas. Sierra (2002) também sublinha que a instituição desses espaços está relacionada ao que chama de “crise de legitimidade do Estado” (p. 182), cenário em que a sociedade não aceita mais o modelo institucional que centraliza determinações partidárias e demanda para si o direito de participar de se envolver na definição e na execução de políticas públicas. “O que se coloca ao lado da representação política é uma nova forma de representação cívica, que faz com que o exercício da cidadania ultrapasse o momento do voto” (p. 182) complementa a autora.

Ao contrário do que essas reflexões podem indicar, contudo, não há consenso a respeito da qualidade da representação exercida nos conselhos gestores nos artigos analisados pelo presente trabalho. Uma parcela relevante deles aponta a questão da representação (ou da representatividade) nesses espaços como uma questão a ser problematizada. Isso fica explícito em trechos como “um dos grandes problemas da participação é a representatividade” (PRESOTO; WESTPHAL, 2005, p. 75), “um dos grandes problemas da participação nos CMS é a representatividade” (COTTA; CAZAL; MARTINS, 2010, p. 2442), “Uns dos problemas mais frequentes e difíceis de serem solucionados na prática estão relacionados a composição, representação e representatividade do conselho” (MARTINS ET AL, 2008, p. 111), “A literatura sobre o tema identifica que um dos problemas mais frequentes e difíceis de serem solucionados são as questões relativas à composição, à representação e à representatividade dos conselheiros” (COTTA ET AL, 2011, p. 1130), “essas instâncias de representação frequentemente encontram problemas relacionados à sua composição, paridade, representação e falta de capacitação dos participantes” (MELLO; REZENDE, 2014, p. 481) e, ainda,

investigação sobre os conselhos locais de Saúde, identificaram-se como limitações de atuação a burocratização da participação democrática, o entendimento de controle social restrito à participação, além da legitimidade das instituições da sociedade civil e suas representações. (MACHADO ET AL., 2015, p. 313)

Sipioni e Silva (2015), ao analisarem a representação da sociedade no Conselho Municipal de Saúde de Vitória (ES), concluíram que as práticas de relação entre representantes e representados nessa instância por vezes reforçam “um novo ideal representativo”, uma vez que, embora conselheiros tenham discursos progressistas em relação a representação que exercem, as suas práticas com frequência correspondem ao “tradicionalismo parlamentar” (p. 207). Bispo Junior e Martins (2014), por sua vez, sugerem que há uma espécie de repetição, nas instâncias de participação, da perda de credibilidade das instituições representativas, ao citar estudo de Baquero (2009) afirmando que o alargamento de mecanismos formais de participação não tem sido capaz de contornar a apatia e recuperar a confiança da população em relação à política.

A relevância dessas considerações é intensificada pela importância atribuída por essa literatura à questão da representação e da representatividade para a legitimidade dos conselhos gestores de políticas públicas. Nesse sentido, Oliveira e Almeida (2009) observam que o fato de a representação dos bairros nos conselhos gestores de Saúde em Campo Grande (MS) ser pouco expressiva compromete a legitimidade desses espaços. Para os autores, os dividendos democráticos resultados de tais instâncias dependem da sua representatividade. A interpretação está de acordo com a abordagem de Oliveira et al (2013) afirmando que, caso os conselhos sejam representativos da sociedade e busquem ações afirmativas em sua composição, eles podem fazer “a verdadeira reforma do Estado” (p. 2336).

Nas seções seguintes, serão indicados mecanismos de legitimação associados pelos autores à representação nos conselhos gestores de políticas, tais como os vínculos dos conselheiros com as bases, o processo de escolha dos conselheiros, a composição dos conselhos e a prestação de contas dos conselheiros. Em seguida, serão apresentadas as considerações dos autores revisados sobre outros três temas relacionados à qualidade da representação dos conselhos: qualificação dos atores, as assimetrias de poder e o empoderamento.

#### 4.2. VÍNCULOS COM BASES

Por meio da análise dos artigos selecionados foi constatado que há uma tendência de relacionar a legitimidade da representação à conexão entre representantes e os grupos representados (PRESOTO; WESTPHAL, 2005; COTTA ET AL, 2010; SIIPIONI; SILVA, 2015; MELLO; REZENDE, 2014). A articulação entre os membros dos conselhos e suas entidades seria uma das principais ferramentas para garantir a participação efetiva da sociedade (MARTINS, 2000 APUD PRESOTO; WESTPHAL, 2005), ou, como sintetizam Sipioni e Silva (2015), a legitimidade da representação nos espaços depende da postura dos representantes, assim como dos representados diante ao mandato que exercem os primeiros. Por meio do debate dos conselheiros com os segmentos que eles representam, seria possível chegar a uma posição coletiva sobre os argumentos a serem defendidos em plenário (ALVES ET AL, 1998 APUD COTTA ET AL, 2010). No entanto, contrariando o reconhecimento da importância dessa ligação, a constatação de parcela significativa dos estudos examinados é de que ela e, conseqüentemente, a representação, não ocorre de maneira efetiva.

São diversos os exemplos que indicam a fragilidade das relações dos conselheiros com suas bases. Para Presoto e Westphal (2005), representantes de Bertioga (SP) disseram ser conselheiros apenas para colaborar com o governo na legitimação do mesmo para o recebimento das verbas. Os autores concluíram que embora, pela primeira vez na história a legislação brasileira garanta a participação efetiva da sociedade, nos conselhos analisados por eles, o envolvimento da população nas decisões era incipiente, uma vez que as demandas eram elaboradas de modo genérico. Grisoti, Patricio e Silva (2010) afirmam que o repasse de deliberações do conselho às entidades representadas é limitado: há conselheiros que admitem participar pouco e não se preocupar em repassar as informações, além de conselheiros que afirmam repassar as informações sem deixar claro como o fazem. Mello e Rezende (2014), por sua vez, observaram que, no caso do Conselho Municipal de Saneamento de Belo Horizonte, enquanto os representantes do Poder Executivo debatem anteriormente com a Prefeitura questões que serão levadas ao plenário para avaliar qual seria a posição oficial, os representantes da sociedade civil veem essas discussões serem colocadas em segundo plano pelas suas entidades. Os autores identificaram também casos em que esses representantes sequer possuíam interlocução com as entidades.

Cenário similar foi encontrado no Conselho Municipal de Saúde de Vitória (ES), em que os conselheiros demonstraram ter dificuldade de se reunirem com suas entidades para tratar das propostas a serem levadas ao conselho (SIPIONI; SILVA, 2015). Os autores descrevem alguns obstáculos para essa relação. Entre eles, o entendimento de que a experiência do conselheiro é o suficiente para que ele tenha autonomia e a morosidade do envio da pauta pela mesa diretora para os representantes, tornando curto o prazo para que haja discussões com a base representada. Já para Bispo Junior e Gerschman (2015), que também notaram um distanciamento entre representantes e comunidades representadas, a justificativa para esse afastamento seria a falta de interesse das entidades, que “fazem questão de manter a vaga da instituição no conselho estadual pelo status que isto significa e pelo potencial poder de inserção no governo, no entanto, não valorizam as atividades do conselho” (p. 188). No Conselho Nacional de Saúde, Cohn e Bujdoso (2015) identificaram representantes profissionais dos usuários remunerados pela entidade que representam para atuarem nos fóruns. A prática foi explicada pela ausência de trabalho dos respectivos movimentos sociais com suas bases para a formação de novos líderes.

Outro ponto analisado por trabalhos revisados é quais interesses são apresentados nos conselhos. Bispo Junior e Gerschman (2015) oferecem uma categorização interessante nesse sentido. Eles identificaram três níveis de interesse no padrão de comportamento dos representantes: interesses individuais; interesses corporativos ou institucionais; e interesses amplos. Os interesses individuais referiam-se aos representantes que buscavam, por meio de sua atuação nos conselhos, benefícios pessoais ou destaque individual. Esses conselheiros baseavam suas posturas em interesses individuais, em detrimento de interesses gerais ou grupo que representavam. O segundo nível de representação, dos interesses corporativos, correspondia aos conselheiros cuja preocupação era defender as vontades do seu segmento, em desprestígio de questões gerais da população. Esse foi o comportamento identificado pelos autores de maneira mais frequente. Já o nível dos interesses amplos diz respeito a conselheiros que defendiam a melhoria das condições da população em geral, relativizando interesses pessoais e corporativos.

Um predomínio da defesa das vontades corporativas ou institucionais se repetiu em outras pesquisas analisadas pelo presente trabalho. Cohn e Bujdoso

(2015) afirmam que mesmo representantes de movimentos sociais mais amplos (que não representam segmentos específicos como pessoas portadoras de patologias e de deficiências e indígenas) centralizam sua atuação nos direitos do segmento que representam. Para Paiva, Stralen e Costa (2014), esse tipo de interesse se contrapõe à “conformação de um projeto coletivo que substancialize as discussões em torno das políticas na Saúde” (p. 493). Eles observaram também a existência de trocas de favores e até a mercantilização de demandas levadas aos conselhos. Sipioni e Silva (2015), por outro lado, afirmam que parte das falas dos conselheiros revelam o interesse dos representantes podendo ser visto como um interesse geral que destaca o bem de toda a população. Nessa pesquisa, as falas em que a representação é mais voltada para a vontade da entidade foram menos numerosas.

Cabe ainda registrar aqui situação mencionada por Presoto e Westphal (2005), em que conselheiros disseram acreditar representar apenas os interesses da Prefeitura. Esses casos costumam corresponder a pessoas que ingressaram nos conselhos por determinação do chefe da sua pasta e que não estariam neste espaço se tivesse opção.

#### 4.3 PROCESSOS DE ESCOLHA NOS CONSELHOS

Os processos de escolha dos conselheiros são outro elemento associado, pelos estudos analisados, à questão da representação e da representatividade nos conselhos gestores de políticas públicas. De maneira recorrente, a forma como os atores que compõem esses espaços são selecionados para ingressar nos espaços — em geral, eleição ou indicação, a depender da legislação específica que normatiza o conselho em questão — é descrita pelos autores que, quase sempre, vinculam a qualidade do processo (formato, transparência e regularidade) à qualidade da participação e da representação exercida nas instâncias. A forma de escolha dos representantes dos segmentos e entidades que compõem um determinado espaço é um dos fatores que contribuem para a legitimação dos processos dele, afirmam Allebrandt et al (2011). Ou, como sintetizam Oliveira, Ianni e Dallari (2013), “A construção de um processo eleitoral robusto é um mecanismo fundamental no sentido de se legitimar a representação” (p. 2335).

Em estudo que mapeia recursos para o empoderamento em quatro conselhos municipais gestores de Itajaí (SC), Wendhausen, Barbosa e Borba (2006) avaliam que o fato de a maioria (68%) dos participantes dos fóruns que responderam a

questionários não ter sido eleita indica que eles podem ser pouco legítimos e representativos. As autoras citam Lacerda (1997), que afirma que a legitimidade seria vinculada à ampla discussão que deve embasar a indicação dos conselheiros. Ao analisar os conselhos setoriais de Bertioga (SP), Presoto e Westphal (2005) constataram que a maior parte dos conselheiros entrevistados foi indicada pelas entidades a que pertenciam, sem que fossem submetidos a eleições ou consultados sobre o interesse em participar. Para as autoras, tal processo pode significar risco de manipulação do governo local na indicação de representantes. “A eleição dos conselheiros ao invés de seguir um processo mais democrático e transparente, acaba se transformando num instrumento de negociação política”, opinam (p. 74). Já Mello e Rezende (2014) criticam a forma de estruturação do Conselho Municipal de Saneamento de Belo Horizonte, em que entidades pré-determinadas compõem o conselho, afirmando que “a indicação de segmentos para a composição dos assentos, com eleição do conselheiro entre os próprios pares, seria uma opção que poderia trazer mais legitimidade e representatividade” (p. 482) e traria maior neutralidade.

Convém pontuar algumas abordagens dissonantes, tanto no que diz respeito aos resultados, quanto nas constatações elaboradas a partir deles. Trabalho de Cotta, Cazal e Rodrigues (2009) focado em conselheiros municipais de Saúde de Viçosa (MG) contabilizou que 38,2% foram eleitos por seus pares e 32,4% foram indicados pela diretoria da instituição. Entre os representantes de usuários, o percentual de eleitos chegava a 52,9%, ante a 29,4% de indicados. Já Zambon e Ogata (2011) observam que o fato de os conselheiros serem indicados por pares “propicia a escolha do conselheiro articulada às bases das entidades de representação e dificulta processos dirigidos e clientelistas, frutos de baixa organização da sociedade civil” (p. 894).

Bispo Junior e Gershman (2015) aprofundam a discussão, agregando a questão da transparência do processo aos critérios de avaliação da qualidade da escolha. Os autores enumeram três formatos principais de definição dos representantes: a nomeação “natural” do presidente da entidade para cadeira no conselho (observado sobretudo em sindicatos de profissionais de Saúde), a escolha por parte do corpo dirigente da entidade e a eleição em assembleia ou reunião dos filiados da entidade. Em seguida, ponderam que, ainda que as eleições possam parecer a forma mais democrática de escolha dos conselheiros, em geral, as

entidades não divulgam ou dão visibilidade ao processo entre seus membros, o que tem como consequência “insatisfação e questionamento sobre a representatividade dos conselheiros oriundos de entidades sociais” (p. 187). Citando Labra (2010), os autores afirmam que as associações da sociedade civil com frequência repetem os “traços autoritários e excludentes ainda prevalentes na sociedade brasileira, constituindo-se em instâncias pouco democráticas” (p. 187). E prosseguem:

Desse modo, os critérios de escolha pouco democráticos, a distorção na representação e a manutenção do mesmo conselheiro por muitos mandatos são indicativos da frágil representatividade, com implicações na dinâmica do CES/ BA. Os problemas da representatividade implicam baixo desempenho das instâncias participativas, por conduzir a atividade dos participantes em desconexão com os grupos representados e desencadear na atuação dos representantes com carência de força política. (p. 187-188)

Outro problema relacionado pelos trabalhos analisados à escolha dos conselheiros é a regularidade da troca de conselheiros. Morita, Guimarães e Di Muzio (2006) notam que, embora as eleições no Conselho Municipal de Saúde de Botucatu (SP) devessem ocorrer a cada dois anos, ocorreram atrasos em razão da troca do secretário de Saúde, do desconhecimento generalizado dos conselheiros, de eleições municipais e da redução do número de reuniões em alguns períodos. Já Bispo Júnior e Sampaio (2008) notam que os mandatos dos conselheiros coincidem com o tempo de gestão do poder executivo municipal nos locais estudados. Quando um novo prefeito assumia o cargo, o quadro dos conselhos eram totalmente renovados.

Rojas Buvnich (2014), por sua vez, aborda o assunto ao resgatar classificação dos conselhos feita por Draibe (1998) em que um dos critérios utilizados é a natureza da representação. Segundo essa categorização, os conselhos podem ter representações vinculadas, não vinculadas, representação mista, ou ainda, vinculada funcional. No caso da representação vinculada, as organizações da sociedade civil indicam seus representantes. A vinculada funcional corresponde aos casos em que os conselheiros são indicados por ocuparem um determinado cargo. A representação não vinculada se refere aos membros escolhidos pela notabilidade do seu trabalho, que ingressam nos conselhos por convite do Estado ou pela indicação de pares. Já a representação mista ocorre nos fóruns em que há convivência das representações vinculadas e não vinculadas. É importante notar que o que os autores definem como “natureza da representação” é, então, uma questão intimamente ligada ao critério de escolha dos conselheiros.

Como vimos, tipo, transparência e regularidade do processo de escolha são critérios usados pela bibliografia analisada para tratar da representação e da representatividade nos conselhos gestores de políticas públicas. É oportuno observar que, ao centralizar essa questão na avaliação dos espaços de participação, parte deles recorre a um mecanismo típico da democracia representativa: a autorização via eleições. Aqui cabe resgatar reflexão de Bispo Junior e Gershman (2015) a respeito da legitimidade da representação da sociedade civil:

A legitimidade da representação da Sociedade Civil extrapola a questão se o representante foi ou não eleito no interior de suas entidades. Embora o envolvimento dos afetados pela política deva sempre ser estimulado e valorizado, nem sempre isto é possível. Em muitos casos, essas entidades não possuem vínculos com os grupos representados, e a escolha ocorre em função de sua expertise e qualificação. O processo de escolha realizado em assembleias ou plenárias das entidades constitui um mecanismo amplamente defendido como democrático e participativo. No entanto, apesar de conferir maior organicidade com as bases, esse tipo de representação apresenta também limitações, por manter-se circunscrito àqueles que estão mobilizados. Ou seja, os critérios de escolha ficam limitados aos que têm interesse e/ou oportunidade de participar da militância política da entidade. Isso não significa que as vozes ali presentes ou os interesses manifestados correspondam aos interesses de todos os que vão ser afetados pela política, o que sugere também limitações na representatividade desse método de escolha. Desse modo, se evidencia a limitação do processo eleitoral frente aos novos formatos de representação da Sociedade Civil. Assim, o problema em questão é o que pode conferir legitimidade a esses representantes. (p. 188 – 189)

Nesse ponto, os autores defendem a identificação e a solidariedade com certas causas como mecanismos mais legítimos que a autorização formal. Eles ponderam, no entanto, que isso não prescinde uma aproximação dos representantes e das entidades que eles representam com a comunidade. “A combinação de múltiplas formas de representação, com suas respectivas legitimidades, é requisito necessário ao processo de ampliação da democracia e da representação política” (p. 189), pontuam.

#### 4.4. COMPOSIÇÃO E PARIDADE

A composição e a paridade nos conselhos igualmente têm ocupado espaço importante pelos estudos analisados ao tratarem da representação e da representatividade. De acordo com Rojas Bunivich (2014), “a representação e a paridade constituem questões de relevância nevrálgica para o funcionamento adequado desse espaço” (p. 71), uma vez que ela tem importância para que debates e discussões ocorram de forma inclusiva. Já Zambon e Ogata (2011) argumentam que “A paridade dos usuários em relação aos demais componentes é considerada

importante indicador do nível de democratização e autonomia dos Conselhos de Saúde” (p. 894). Entre os pontos avaliados pelos estudos revisados pelo presente trabalho, estão o perfil dos conselheiros (analisado por gênero, nível socioeconômico e escolar, sobretudo) e a paridade dos conselhos. De acordo com Alencar et al. (2013), estudar a composição dos conselhos pode indicar se “tais instituições se consolidaram como canais de participação que permitem a inclusão de novos atores, alguns muitas vezes marginalizados de processos decisórios” (p. 114), o que indicaria uma redução das desigualdades políticas. Allebrandt et al (2011), por sua vez, defendem que a composição formal dos grupos que integram os espaços públicos evidencia em que medida eles “incorporam e praticam o princípio do pluralismo necessário nos processos de cidadania deliberativa” (p. 921). De acordo com Alencar et al (2013), embora a aposta na inclusão e na redução de desigualdades tenha amparado a criação e o funcionamento de instituições participativas, as promessas iniciais desses espaços em pouco tempo começaram a ser questionadas por estudos sobre participação social, pela falta de clareza em relação aos aspectos de inclusão, envolvimento, transparência, inovação e distribuição a elas relacionados. A atual orientação analítica indicaria uma reprodução de desigualdades dentro desses fóruns, em contradição com a argumentação inicial de inserção de atores historicamente excluídos do processo político.

Na análise do Conselho Municipal de Saúde de Viçosa (MG), Cotta, Cazal e Martins (2010) concluíram que a composição do espaço não obedecia a paridade prevista pela legislação vigente (50% das vagas para representantes dos usuários, 25% para entidades dos trabalhadores de Saúde, e 25% para representantes de governo, prestadores de serviços privados conveniados ou sem fins lucrativos), uma vez que 50% dos conselheiros eram representantes dos usuários; 22,7%, do governo municipal; 18,2%, de prestadores de serviço; e 9%, de representantes dos profissionais de Saúde. As autoras lembram que a garantia de condições para a participação efetiva de todos os segmentos sociais, na avaliação e no controle das políticas de Saúde, é uma competência do poder executivo. Dessa forma,

(...) fica difícil pensar que a verdadeira participação possa ocorrer, diante do não cumprimento legal da forma de composição do CMS, fortalecendo algumas categorias em detrimento de outras. Esse dado aponta para um aumento da influência de poder do governo e dos prestadores de serviços no CMS, o que pode privilegiar o setor privado em detrimento do setor

público, ou ainda transformar a municipalização em seu efeito indesejável da “prefeiturização”, situação predominante de hegemonia, em que a dominação política exercida pelo executivo decorre de relações patrimonialistas ou de algum tipo de liderança carismática. (...) Este fato é muitas vezes criticado por permitir a manipulação dos interesses dos representantes do governo municipal sobre os demais segmentos, tornando a representação destes outros segmentos ineficaz, o que pode se agravar quando a representação entre as diferentes categorias é desigual, conforme encontrado no presente estudo. (p. 2441)

Cenários parecidos foram observado por Wendhhausen, Barbosa e Borba (2006) e por Bispo Junior e Sampaio (2008). No caso do segundo estudo, que analisa dois conselhos municipais em áreas rurais do Nordeste, constatou-se ainda irregularidades em relação à alta rotatividade dos representantes de algumas entidades e frequentes “reformulações” informais da composição do conselhos sem que houvesse revisão da legislação.

Outra questão observada por artigos revisados é a não correspondência da ocupação dos conselheiros com o segmento que eles deveria representar nos conselhos. Estão entre esses casos representantes da cota de usuários que, na verdade, são profissionais de Saúde (GRISOTTI; PATRICIO; SILVA, 2010), representantes da cota de usuários que, na verdade, são prestadores de serviço ou gestores públicos (COHN; BUJDOSO, 2015) e, ainda representantes que não sabem dizer a quem representam. Esse último cenário foi identificado por COTTA et al, 2011, no Conselho Municipal de Saúde de Teixeira (MG), em que 40,6% (13 conselheiros) não sabiam informar qual categoria representavam.

Em relação ao perfil dos conselheiros, parte dos estudos verifica a distribuição de conselheiros por sexo, classe social e nível escolar. É o caso da pesquisa de Cotta et al. (2011), em que verificou-se que, entre os 32 membros entrevistados, 56,2% eram mulheres e 44,8% homens; a mediana de idade era de 39,5 anos; 21,8% dos entrevistados tinham mais de 11 anos de estudo, 68,7%, de oito a 11 anos de estudo, e 9,4%, menos de quatro anos de estudo; 84,4% dos conselheiros eram funcionários da própria prefeitura.

Nesse sentido, os conselheiros, de forma geral, são um grupo diferenciado da maioria dos usuários do SUS no município, uma vez que apresentam melhor formação escolar e estão ligados diretamente à prefeitura, tanto administrativamente quando politicamente, podendo representar uma tendência à reprodução do jogo político local no CMS (p. 1124), afirmam os autores.

A tendência de “elitização” dos conselheiros (COTTA; CAZAL; RODRIGUES, 2008) é identificada por outros autores. Estudo de Vaz (2013) sobre a propensão de inserção em instituições participativas, a partir de características socioeconômicas e políticas, observa que os conselhos gestores reúnem, sobretudo, participantes de rendas média alta e alta ( mais de 70% dos indivíduos nessas faixas) e escolaridade mais alta (mais de 60% dos participantes). Constatou também uma predominância de conselheiros do sexo masculino (59,5%) e brancos (48,7%, ante a 37,8% de pardos, e 13,5% de negros). O autor relaciona os resultados à forma de entrada nesses fóruns, que "depende da capacidade dos atores de mobilizarem uma série de recursos que ou levarão à sua eleição, ou levarão à sua indicação, já que, na maioria dos casos, as 'cadeiras' são ocupadas, na verdade, por instituições" (p. 94) e, em sua avaliação, têm estruturas mais fechadas que o orçamento participativo e as conferências, também analisados em sua pesquisa. O autor acrescenta que outros dois fatores que devem ser levados em consideração para isso é o fato de as reuniões dos conselhos terem periodicidade mensal (demandando tempo dos conselheiros) e tratarem de temas que exigem conhecimento dos sujeitos. Ele prossegue:

Assim, os receios de engajamento em atividades “externas”, que estejam radicalmente fora dos padrões e/ou expectativas dos sujeitos, são, na verdade, maximizados. E não há uma identificação concreta das atividades desenvolvidas na instituição, isto é, não necessariamente as discussões empreendidas são consideradas e/ou mesmo executadas pelos órgãos decisórios. Portanto, os indivíduos podem, na verdade, sequer se sentir como parte efetiva dos processos políticos decisórios locais. (p. 94)

Uma análise aprofundada sobre a temática foi feita por Alencar et al (2013), em pesquisa sobre desigualdades nos conselhos nacionais. A conclusão dos autores é que há um “quadro complexo”: embora o quadro geral indique que os conselheiros nacionais possuem renda e escolaridade significativamente superiores à média da população brasileira, existe uma variação considerável entre os conselhos nacionais de distintas áreas de políticas públicas. Em algumas áreas, no entanto, os conselhos apresentam uma composição plural, a exemplo dos conselhos de garantias de direitos, em que grupos raciais em geral sub-representados estão mais representados.

Convém registrar que, embora a paridade seja relacionada à forma como se dá a partilha de poder nesses espaços, de acordo com Martins et al. (2008), observa que, ainda que ela seja respeitada, em alguns casos, a presença quantitativa não

corresponde diretamente à capacidade de intervenção do grupo. Allebrandt et al. (2011), por sua vez, acrescenta que, ainda que assegure a multiplicidade de atores, a presença de segmentos da sociedade e a presença da sociedade civil, a composição por si só não garante o efetivo funcionamento dos conselhos.

#### 4. 5 PRESTAÇÃO DE CONTAS

A prestação de contas feita por conselheiros é outro ponto associado à legitimidade da representação exercida por eles pelos trabalhos analisados que tratam do assunto. Embora esse aspecto também esteja relacionado aos vínculos com as bases, abordado em tópico anterior, aqui se tratará mais da fragilidade do diálogo dos conselheiros com a população e também com as entidades e organizações que eles representam depois da deliberação e da tomada de decisões nos conselhos.

No trabalho de Cotta, Cazal e Martins (2010), 44,2% dos conselheiros afirmaram que as informações sobre as decisões não são informadas à população, 35,3% disseram não repassar as propostas e discussões dos conselhos para seus pares, o que desrespeitava resolução definindo como responsabilidade dos conselhos divulgar seus trabalhos e decisões para meios de comunicação, incluindo informações sobre as agendas, datas e local das reuniões. De acordo com as autoras, a visibilidade é um ponto fundamental “para o exercício do controle social, caracterizando-se pela transparência das ações, na criação de canais de comunicação com a população” (p. 2443), e a comunicação dos conselhos com a comunidade poderia incrementar o grau de representatividade desses espaços.

Sipioni e Silva (2015) também observaram que uma omissão dos conselheiros em relação ao envio de relatórios às entidades representadas. Tal documento seria imprescindível na formalização de uma relação de representação e também na troca de informações entre representantes e representados. Embora as organizações entendam a importância dos relatórios, não há um rigor na cobrança e nas punições pela não entrega dos documentos. A situação é ainda mais crítica nos grupos em que a maior parte das pessoas não se dispõe a compor os conselhos e

que não haveria quem substituísse os atuais conselheiros. Tais problemas ficam evidentes no seguinte trecho:

(...) esses mecanismos de prestação de contas não ocorrem por diversos motivos: falta de interesse do representante, falta de cobrança da entidade, falta de apoio da mesa diretora do conselho, entre outros. É evidente que esses entraves podem ser evitados, cabendo a cada um cumprir seu papel para que se inaugure uma cultura de representação que leve em conta mecanismos formais de prestação de contas. A legitimidade dessa representação viria por consequência. (p. 205)

Dessa forma, os autores evidenciam que a fragilidade dos vínculos entre conselheiros e bases não ocorrem apenas no momento anterior à deliberação nos conselhos, mas também no que diz respeito à prestação de contas das atividades desenvolvidas em tais espaços.

#### 4. 6 QUALIFICAÇÃO DOS CONSELHEIROS

A importância da qualificação dos conselheiros na qualidade da representação exercida por eles é outra questão abordada por artigos analisados. É frequente a observação de que os atores que participam dos conselhos, sobretudo os ligados à sociedade civil, não estão devidamente qualificados para participar das deliberações, não apenas no que se refere ao aspecto técnico, mas também no que diz respeito ao aspecto político. A carência dessas habilidades estaria relacionada a assimetrias de poder, com vantagem para os segmentos melhores qualificados, em geral, ligados à administração pública. Segundo essa visão, “para o pleno exercício da representação no Conselho, é essencial que os representantes sejam bem informados e qualificados” (AGUIAR; HELLER; MELO, 2012. p. 1515) e a formação do conselheiro é determinante na participação social, para fornecer a ele “informações necessárias para uma intervenção qualificada na construção de um posicionamento que represente os anseios do segmento que ele representa e na defesa do mesmo” (MARTINS ET AL, 2013, p. 439). A preocupação com os recursos dos atores sociais de inserir nos espaços de participação — a saber informação, escolaridade, habilidade e clareza a respeito da dinâmica e do funcionamento dos conselhos — foi igualmente constatada por Paiva, Stralen e Costa (2014).

Em uma revisão da bibliografia que trata do assunto, Sipioni e Silva (2015) resgatam argumentos como o de que as diferenças entre saberes realçam as desigualdades no meio sociopolítico e de que a desqualificação, a falta de

capacitação e a escassez de informação dos conselheiros limitam a sua atuação de conselheiros que representam a sociedade civil. A esse respeito, Grisotti, Patricia e Silva (2010) afirmam que “Conhecer é o primeiro passo para que a população desenvolva seu poder de controle sobre a efetivação das políticas públicas e, ao mesmo tempo, incremente o poder das comunidades” (p. 838). O baixo nível educacional dos representantes de usuários é uma das questões apontadas como responsáveis pela atuação insatisfatória dos conselhos, observam Bispo Junior e Sampaio (2008). Isso porque esse quadro dificultaria a compreensão do discurso técnico e limitaria o debate com gestores e profissionais de Saúde. Guizardi e Pinheiro (2006) chamam atenção para o desconhecimento dos representantes em relação à estrutura e ao funcionamento dos conselhos, o que torna difícil a participação nas discussões que se desenrolam em tais fóruns. Para os autores, dessa forma,

(...) a questão do saber rapidamente se afirma como relações assimétricas de poder, em que os representantes, principalmente dos usuários, se sentem desautorizados e desqualificados perante a argumentação técnica prevalecente, em função da qual o conhecimento necessário parece pertencer apenas ao poder executivo. As relações de poder que se constroem entre os representantes do poder executivo e os representantes dos usuários — em grande parte tecidas pela legitimidade do saber técnico — adquirem contornos mais claros quando delimitamos suas diferentes inserções nos conselhos. (p. 801)

Tratando da escolaridade dos conselheiros, Wendhausen, Barbosa e Borba (2006) expõem duas argumentações distintas. De um lado, o alto grau escolar pode sugerir que os espaços excluem camadas menos favorecidas, o que indicaria problemas de representatividade e legitimidade. De outro, ele é um recurso positivo, uma vez que ampara o envolvimento das pessoas em componentes formativos, não apenas de direitos e deveres e acesso à informação, mas também de empoderamento.

Os autores também chamam atenção para o conhecimento que não é formal, adquirido por meio da vivência relacionada à participação. Aguiar, Heller e Melo (2012) alertam para o perigo de problemas práticos acabarem sendo transformados em problemas técnicos nos conselhos, onde “saberes locais, valores e concepções de vida e as práticas dos movimentos sociais, que trazem contribuições do seu mundo da vida” (p. 1516), de forma a não se tornarem espaços apenas burocráticos e técnicos. Cohn e Bujdoso (2015) afirmam que a prática leva o representante a lidar

com concepções e interesses distintos e a ganhar intimidade com plenárias e comissões, fazendo a ressalva de que isso pode acabar se tornando um motivo para uma não alternância de representações. Morita, Guimarães e Di Muzio (2006) chamam atenção para a heterogeneidade de capacitação entre representantes da sociedade civil em conselhos municipais de Saúde. De acordo com os autores, conselheiros relacionados a sindicatos se destacam na argumentação de assuntos durante reuniões e ocupam papéis-chave dentro desses fóruns. O protagonismo estaria relacionado à formação política conquistada com a experiência anterior na luta por direitos. Para os pesquisadores, essas características colocam os interesses desses trabalhadores em vantagem nas discussões e votações. Sobre o assunto, Wendhausen e Cardoso (2007) sustentam que as possibilidades de um cidadão comum participar do processo decisório são proporcionais ao seu acúmulo de capital social ou, mais especificamente, ao seu conhecimento sobre a natureza política das questões que irá analisar e deliberar a respeito. As autoras defendem então que:

(...) o processo decisório envolve a 'política' ou o 'jogo do poder'. Assim, a interação política dos representantes, no sentido de se organizarem em torno de seus interesses, pode abrir possibilidades aos usuários de se fortalecerem, com possibilidade de inverter o jogo e participarem mais ativamente. Nesse processo de influenciar nas decisões podem ser melhor aproveitadas as oportunidades que se abrem no sentido de ampliar as práticas de poder. Diante da realidade atual observamos que a análise pode ser melhor aproveitada pelo segmento dos usuários. Para tanto a busca de conhecimento deveria ser estimulada, através de capacitação permanente fornecida aos representantes destes conselhos. Isso implica em uma prática em que se aprende a aprender, se aprende a desenvolver habilidades para lidar com o grupo, de criar, de planejar para que se aumente a capacidade e possibilidade de contra-argumentação. (p. 583)

Oliveira e Almeida (2009) recorrem à avaliação de Dussault (1992) de que a carência de informações que caracteriza os conselheiros usuários da Saúde coloca eles em “posição potencialmente subordinada ao profissional”. O aprendizado relacionado a aspectos sociais, econômicos e financeiros, além de à temática do SUS, pode favorecer um patamar mais eficiente de participação e resultar em avanços políticos coletivos, defendem. A capacitação é tema central de trabalho de Cotta et al. (2010) em que conselheiros municipais de Saúde no município de Viçosa (MG) foram capacitados, na tentativa de conscientização “para o exercício pleno e consciente de seu papel no controle social, possibilitando assim a construção de um sistema de Saúde mais justo e igualitário” (p. 856). Para os autores, essa capacitação é uma forma de fazer esses atores ocuparem os papéis de

protagonistas da construção de um sistema de Saúde universal e equitativo. Em estudo anterior, Cotta, Cazal e Rodrigues (2009) tinham observado que percentual de entrevistados por seu estudo que disseram não saber analisar um relatório de gestão chegou a 67,7%, e 79,4% disseram nunca ter recebido capacitação alguma, comprometendo a capacidade de controle e avaliação de políticas de Saúde. Citando Dagnino (2002), afirmam que “ao lado da sociedade civil, uma série de elementos opera dificultando uma participação mais igualitária nos espaços públicos: o mais importante parece ser a exigência de qualificação — técnica e política” (p. 432).

A avaliação de Martins et al (2013), vai no mesmo sentido. De acordo com os autores,

Se existe alguma pretensão de que a participação social no SUS contribua para a construção de uma sociedade na qual todos os grupos sociais participem da produção, da gestão e do usufruto dos bens produzidos, é imperativo dar acesso, aos conselheiros, ao conhecimento necessário para uma ação transformadora consciente, que alavanque a reestruturação radical no sentido de uma sociedade mais saudável. Conhecimento técnico e, principalmente, político, compreendendo política como a luta pelo poder para o alcance dos objetivos da classe ou fração de classe representada. (p. 444)

Diante desse quadro, podemos considerar que a qualificação técnica e política tem papel importante na compreensão de como a representação é exercida dentro dos conselhos gestores de políticas públicas. Isso porque ela estaria diretamente ligada à forma como o poder é distribuído nesse fórum. Mais sobre essas assimetrias será falado no próximo tópico.

#### 4. 7 ASSIMETRIAS DE PODER

A distribuição do poder dentro dos conselhos gestores de políticas públicas é destacada pelas pesquisas examinadas. O presente trabalho observou a prevalência de um entendimento de que esses espaços são palco de disputas, em que estão em jogo interesses distintos. Brasil, Barbosa e Almeida (2013) afirmam que os conselhos “canalizam e processam conflitos entre projetos, valores e interesses distintos e antagônicos dos diversos segmentos por meio de seus representantes” (p. 11), de governo e sociedade civil. Para Oliveira, Ianni e Dallari (2013), “a existência de tensões entre os segmentos acaba por transformar o plenário em um verdadeiro campo de batalhas” (p. 2333). Analisar essas relações de poder pode

colaborar para a compreensão dos discursos e práticas presentes nesses fóruns, com o entendimento dos tipos de resistências encontradas e a delimitação dos atores que ali atuam (SALIBA ET AL, 2009).

Kleba, Zampirom e Comerlato (2015) lembram que a democratização da gestão pública depende da criação de novas relações entre Estado e sociedade, o que requer que o primeiro tenha interesse e se disponha “a partilhar o poder de decisão, de controle da implementação da política social” (p. 565), o que nem sempre ocorre, uma vez que existe uma resistência na mudança de funcionamento dos órgãos públicos, propensos a agir de uma forma vertical e especializada.

Presoto e Westphal (2005) resgatam abordagem de Valla (1993) que chama atenção para o fato de a participação popular, ao mesmo tempo, legitimar a política do Estado ante à população e representar um canal para as organizações sociais brigarem pelo controle das verbas públicas. Talvez daí nasça a resistência do Estado em partilhar o poder destacado por autores. Cotta et al. (2010) afirmam que “por estarem em jogo diferentes concepções e projetos políticos, o Poder Executivo cria estratégias para não discutir algumas questões” (p. 859).

Artigo de Wendhausen e Cardoso (2007) relata que tese de doutoramento observou a tensão entre representantes do governo e dos demais segmentos, com protagonismo dos primeiros em relação à definição da agenda e nas decisões dos espaços. Segundo esse trabalho, os representantes dos profissionais de Saúde e dos usuários apenas reagem ao que era trazido pela representação governamental. No conselho estudado por Aguiar, Heller e Melo (2012), conselheiros repetem o discurso de que o poder público tem o controle do espaço. Cenário parecido é observado por Guizardi e Pinheiro (2006). Eles descrevem que a distribuição de força nos conselhos os transforma em arenas políticas que inibem intervenção dos usuários. Tal limitação fragilizaria a representação nos conselhos, uma vez que há dificuldade para a apresentação de questões da comunidade. O estudo registra um episódio emblemático, ocorrido no Conselho Estadual de Saúde do Espírito Santo. Na ocasião, o governador desempossou grupos de conselheiros que se opunham à administração estadual e, por um ano, não convocou o fórum. O caso exemplifica a indisposição do Estado em partilhar o poder de decisão nos espaços de participação e a recusa do reconhecimento da legitimidade dos representantes da sociedade civil. De acordo com os autores, o cenário repetiria a desigualdade que historicamente caracteriza as relações sociais no Brasil.

Machado et al (2015) argumentam que o domínio desses espaços pelas administrações governamentais, por meio do controle dos representantes, é uma das razões para que a participação democrática seja frágil. O fato de a população não ocupá-los colaboraria para tomada dele por indicações políticas.

Para Sierra (2002), a resistência do Estado ante a outras forças pode variar conforme a orientação política dos governantes. Para ela, alguns partidos apoiam a participação da sociedade civil, enquanto outros não reconhecem a legitimidade dos espaços participativos. Ainda de acordo com a autora,

A participação nos Conselhos eleva o jogo político a uma outra dimensão, pois não se trata mais de dar continuidade a um processo histórico de formação de identidades, mas de inscrever na política um processo democrático de deliberação circunstanciada. Aqui, a consistência da política não está firmada no pertencimento a um determinado partido ou entidade, mas deriva dos significados dos encontros, dos momentos que revelam o sentido da ação política. O poder de influência depende menos do status político ou social do indivíduo do que de um certo “saber lidar” com as situações surgidas em contextos variados. (p. 186)

Kleba et al (2010), por sua vez, defendem que encarar os conselhos como “palco de disputa” pode amparar práticas de confronto entre alternativas excludentes e alimentar o distanciamento entre os conselheiros, cuja responsabilidade seria justamente chegar a consensos em torno de políticas públicas cujo usufruto é coletivo.

Defender a necessidade de diálogo não significa negar as disputas de interesse ou o poder diferenciado dos atores para influenciar opções no conselho. Significa antes reconhecer que as concepções e opções são históricas, traduzindo saberes, crenças e valores de grupos e não podem ser classificadas entre duas posições dicotômicas na relação entre o “bem” e o “mal”, entre o “certo” e o “errado” (p. 800), acrescentam os autores.

Portanto, é possível afirmar que a forma como o poder está distribuído nos conselhos é associada aos autores dos artigos revisados à forma como a representação é exercida nos conselhos. O ponto está relacionado à capacidade de inclusão dos conselhos e ao que chamamos de empoderamento, conforme será apresentado a seguir.

#### 4. 8 EMPODERAMENTO

O empoderamento — termo derivado de *empowerment*, em inglês — é um conceito relacionado ao aumento de poder e autonomia de indivíduos e grupos sociais, sobretudo vítimas de opressão, discriminação e dominação social (VASCONCELOS, 2004 APUD WENDHAUSEN; BARBOSA; BORBA, 2006), que

pode ser interpretado como uma maneira de redistribuir o poder que se encontra dividido de forma desigual na sociedade (CARVALHO, 2004 apud MARTINS ET AL 2008).

Wendhausen, Barbosa e Borba (2006) constataam que os conselhos gestores são “prenhes em possibilidades de democratização e consequentemente do empoderamento” (p. 134), uma vez que nesses espaços mecanismos de poder são partilhados de forma a permitir que distintos grupos explicitem seus direitos e controlem a execução de políticas e a destinação de recursos públicos. Em outras palavras,

Os Conselhos Gestores de Saúde constituem-se em um dos pilares para consolidação do SUS e representam um avanço na medida em que potencialmente ampliam os espaços e o poder de intervenção da população nos rumos da coisa pública, contribuindo para o aprofundamento do processo de construção democrática do país, já que vários setores da sociedade são incorporados no processo das decisões públicas, ampliando-se a representação democrática das várias partes da sociedade. (WENDHAUSEN; CARDOSO, 2007, p. 579-580)

Brasil et al. (2013) creem que tais instâncias “ensejam a inclusão política de grupos tradicionalmente excluídos dos processos decisórios no âmbito do Estado” (p. 6), trazendo, dessa forma a perspectiva de inclusão social. Os autores acrescentam que tal potencial está intimamente ligado com uma “perspectiva de radicalização ou aprofundamento democrático, associada às práticas de participação, de deliberação e mesmo de representação no interior das instâncias participativas” (p. 6). COTTA et al (2011), por sua vez, a possibilidade de empoderamento ou libertação da população leva a questão da participação a ser entendida como uma condição indispensável para a viabilidade e efetividade das políticas públicas.

O empoderamento da população em relação às decisões de políticas que afetam as suas vidas é apontado como um dos propósitos da participação social (PÉREZ ET AL 2009 APUD BISPO JÚNIOR; MARTINS, 2014). Segundo essa proposta, o envolvimento dos cidadãos, baseado nas iniciativas comunitárias, deve ser ativo. Bispo Júnior e Martins avaliam que tal abordagem apresenta “maiores chances de sustentabilidade e transformação das realidades sociais, econômicas e políticas” (p. 445) que uma visão utilitarista da participação na Saúde, em o objetivo central é atingir a melhoria da assistência.

Nesta temática, os resultados observados parecem ir ao encontro de revisão de estudos relacionados à participação na área de Saúde conduzido por Vianna, Cavalcanti e Cabral (2009). O artigo indica que, em geral, em maior ou menor grau, as pesquisas apontam a participação como algo positivo independentemente dos seus resultados, por, entre outras razões, contribuir para o empoderamento dos participantes. Dessa forma, a ampliação da cidadania é usada para justificar e dar sentido à participação. No entanto, como já registrado anteriormente, as autoras concluem que essa visão não leva em consideração a forma como a participação foi institucionalizada: não com a participação direta dos usuários, mas com o viés representativo dos conselhos.

É possível afirmar, portanto que, estudos examinados pelo presente trabalho sugerem que os conselhos de políticas públicas têm o objetivo e o potencial de empoderar. No entanto, não há consenso sobre a efetivação do desenvolvimento pleno dessa capacidade de incluir setores da sociedade civil que, de outra forma, estariam fora do processo deliberativo das políticas públicas.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A demanda de inserção e fortalecimento da presença da sociedade civil nos espaços de decisão política motivou diversos atores sociais a se mobilizarem pela consolidação da participação social no processo de redemocratização do Brasil, na década de 1980. Nesse momento, emergiram instâncias de inserção dos cidadãos na questão das políticas públicas. Passadas quase três décadas, uma dessas instâncias, os conselhos de políticas públicas se disseminaram por quase todos os municípios brasileiros e se tornaram objeto de análise de centenas de estudos que buscam compreender o complexo conjunto de aspectos relacionados a esses espaços institucionalizados, onde Estado e sociedade civil partilham assentos e poder.

Em sincronia com tais instituições, ascenderam novos atores. São membros de associações civis, movimentos sociais, organizações não governamentais, que desempenham atividades representativas em sua atuação em tais instâncias. Se, por um lado, está patente afirmar que a representação exercida por eles não deve ser examinada pelo mesmo referencial analítico usado no exame de espaços tradicionais de representação, como os parlamentos, por outro, não há segurança sobre quais mecanismos legitimam tal representação, em que medida eles simbolizam distorções ou são compatíveis com a democracia. O presente trabalho busca contribuir para essa discussão.

Na tentativa de avançar sobre a temática, esta dissertação procurou investigar como essa nova forma de representação vem sendo exercida e quais aspectos são relacionados à sua legitimidade. Para isso, buscou percorrer caminhos traçados por autores que se dedicaram a esse esforço anteriormente. Antes de se debruçar sobre 48 artigos que tratam de conselhos gestores de políticas públicas, conjunto selecionado em bases científicas, buscou pavimentar a análise com informações sobre o contexto histórico nacional e regional em que tiveram gênese os conselhos que hoje se espalham pelo Brasil e, ainda, sobre o contexto teórico em que a participação e a representação estão inseridas.

Fortalecidos pela Constituição Federal de 1988 e normatizados na década seguinte, os espaços de participação tiveram uma explosão numérica desde os anos 2000, com a chegada do PT à Presidência da República. Áreas como Saúde e Educação estiveram na vanguarda do processo e em 2014, de acordo com o IBGE,

em nível municipal, instâncias centradas nessas políticas públicas, estavam presentes quase na totalidade das cidades brasileiras.

Foi necessário situar também a análise sobre a representação exercida nos conselhos em um referencial teórico relacionado à extensa discussão sobre democracias representativas e participativas. Ainda que fosse impossível cobrir todos os aspectos conceituais e históricos relacionados a uma discussão tão ampla, procurou-se apresentar alguns dos principais valores atribuídos à representação e a participação, assim como algumas das propostas de discussão a respeito da representação política nas novas formas de democracia. Como exposto, autores contemporâneos como Avritzer, Lavallo e Lüchmann, entre outros, têm buscado em pensadores clássicos fundamentos sobre o debate da participação e da representação para elaborar propostas de discussão sobre a representação política nas formas participativas da democracia. Entre as abordagens recentes, destacou-se as que entendem a participação e a representação como conceitos complementares, distanciando-se de um entendimento que colocava tais ideias em oposição e hierarquia.

Ao revisar propostas de discussão sobre a representação política em novas formas de democracia, foi identificado que, na construção de um entendimento a respeito da representação em espaços de participação, estudos observam algumas características sobre a atividade. Entre elas, o exercício da representação de maneira coletiva, por meio de organizações e entidades, voluntária, sem requisitos claros de autorização e prestação de contas, além de em sobreposição a atividades executadas em outras estruturas. Nos novos espaços, não mais são as eleições o passaporte para o exercício da representação. Entre os aspectos relacionados à nova feição dessa atividade citados por autores estão a intermediação, a afinidade, o comprometimento.

A análise sobre os mecanismos associados pela literatura à legitimidade da representação especificamente nos conselhos gestores de políticas públicas foi aprofundada no exame dos quase 50 artigos científicos pela presente dissertação. Assim como cresceram o número de conselhos, parece ter aumentado o interesse acadêmico nessas instâncias, ao menos considerando que o presente trabalho encontrou sete trabalhos sobre o tema publicados em 2015, contra um em 2002, ano do mais antigo estudo selecionado. A maioria desses trabalhos sobre conselhos tratavam das instâncias situadas no nível municipal e relacionados à Saúde. Embora

tenha sido constatado que apenas seis eram centrados na temática da representação ou na representatividade dos conselhos, observou-se que a maioria deles tratava de aspectos relacionados a esses temas.

A partir de uma primeira leitura dos trabalhos, o conteúdo foi organizado em oito categorias por meio das quais a análise foi apresentada. A primeira delas, reuniu ideias gerais da representação exercida nos conselhos identificadas nas pesquisas revisadas. As quatro seguintes se referiam a mecanismos de legitimação associados pelos autores à representação nos conselhos: vínculos com bases, processos de escolha, composição e paridade e prestação de contas. Os três outros segmentos estavam mais relacionados à qualidade da representação avaliada pelo autores: a qualificação dos conselheiros, assimetrias de poder e empoderamento.

Embora seja importante destacar que muitas abordagens distintas foram identificadas, cabe voltar aqui a alguns entendimentos majoritários nos estudos selecionados sobre os aspectos enumerados. É possível afirmar que há um acordo de que a participação nos conselhos ocorre de maneira indireta e, portanto, via representação de entidades da sociedade civil, fazendo com que esses espaços combinem aspectos da democracia representativa e participativa. Um outro entendimento recorrente é que essa representação é diferente, porém, da representação exercida nos espaços típicos da democracia representativa, como o Parlamento. Há divergências porém quanto à qualidade dessa representação — como visto, constantemente descrita como um “problema” dos conselhos —, assim como aos mecanismos que dariam aos atores da sociedade civil legitimidade para exercê-las.

Um dos aspectos relacionados pelas pesquisas revisadas à representatividade dos conselhos gestores é o vínculo dos conselheiros com as bases, mais especificamente, com as entidades representadas e com a população em geral. Diversos estudos descrevem uma fragilidade nessa ligação, com interlocução escassa com os segmentos representados sobre posicionamentos que serão apresentados nos conselhos antes do momento da deliberação. Alguns dos artigos se dedicam também a identificar quais interesses são representados nos conselhos. Bispo Junior e Gerschman (2015) propõem inclusive uma categorização para tal análise, identificando três níveis de interesses representados: interesses individuais, corporativos/institucionais e amplos, com prevalência do segundo,

referente a apresentação nos espaços de vontades dos segmentos que os conselheiros representam.

Outra característica dos conselhos usada por artigos analisados para tratar da representatividade nos conselhos gestores foram os processos de escolha dos conselheiros, ou, mais especificamente, o formato, a transparência e a frequência desses processos. Rojas Buvnich (2014) usa tais procedimentos inclusive para definir o que chama de “natureza da representação” exercida. Convém destacar que parte significativa dos estudos indica que o uso de eleições devidamente divulgadas seriam o processo mais democrático para a escolha dos conselheiros, o que não deixa de ser notável uma vez que esse é possivelmente o principal mecanismo de legitimação dos formatos tradicionais da democracia representativa, chamados exatamente de eleitorais. Contudo, foram também identificados estudos que apontam a indicação de conselheiros pelas bases como uma forma de garantir a representatividade desses atores, que, dessa forma, seriam selecionados em razão da sua articulação com as entidades.

A composição e a paridade dos conselhos foi outro instrumento associado aos artigos à representatividade dos conselhos. Uma quantidade mínima de participantes da sociedade civil estaria relacionada à igualdade de oportunidade de representação dos seus segmentos. No entanto, foram identificados nos estudos numerosos exemplos de desrespeito à composição determinada por lei, o que dificultaria os propósitos dos conselhos. Nas análises a respeito do perfil dos conselheiros, houve também um significativo número de casos de elitização, no que se refere a características socioeconômicas e escolaridade dos conselheiros discrepantes da população em geral, embora haja também caso em que a composição do conselho seja majoritariamente feminina, apontando quebra de assimetria constatada em espaços representativos formais, por exemplo.

A presente dissertação observou que a existência e a qualidade da prestação de contas também estaria ligada à maneira como a representação ocorre nos conselhos, de acordo com os estudos analisados. Embora esse aspecto também esteja ligado aos vínculos dos conselheiros com as bases, nessa categoria, procurou-se focar no que os autores falam sobre as informações passadas por esses atores depois do processo de deliberação e da tomada de decisão. Foram apontados problemas como o não envio de relatórios para as entidades

representadas e ausência de canais de diálogo com a população em geral, o que dificultaria o controle social.

Por último, foram destacados outros três aspectos relacionados pelos artigos revisados à qualidade da representação exercida nos conselhos. Em relação à qualificação dos conselheiros, predomina um entendimento de que a carência de conhecimento técnico e político prejudica as atividades exercidas pelos conselheiros da sociedade civil e os coloca em desvantagem em relação aos conselheiros representantes do Estado. Tal problema estaria não apenas relacionado a uma baixa escolaridade, mas também à falta de conhecimento sobre o funcionamento de tais instâncias. Os outros dois aspectos abordados estão intimamente ligados. As assimetrias de poder dizem respeito às disputas de interesses para que os conselhos servem de palco, cuja dissolução depende da disposição do Estado de ceder. O empoderamento de grupos tradicionalmente marginalizados das decisões políticas é apontado por uma parcela importante de estudos como objetivo e potencial dos conselhos. No entanto, há muitas dúvidas em relação à sua efetivação.

O que pode-se concluir a partir das constatações apresentadas é que os estudos apontam a existência de muitos obstáculos impostos à representação exercida nos conselhos gestores de políticas públicas e, conseqüentemente, à efetivação desses espaços como canal de aproximação de cidadãos aos espaços de decisão política. Tais adversidades vão da baixa qualificação de representantes da sociedade civil que participam dessas instâncias até a falta de disposição de representantes do Estado em partilharem o poder.

É importante destacar, no entanto, que, com a constatação sobre o que dizem artigos sobre as dificuldades no exercício da representação nos conselhos e sobre as fragilidades nos mecanismos que a legitimam, não se pretende afirmar a inviabilidade do exercício democrático desses espaços. Ao contrário, o objetivo do presente estudo é colaborar para futuras pesquisas que possam avançar nessas reflexões e contribuir para o aprimoramento dessas instâncias.

Convém sinalizar alguns aspectos que podem ser aprofundados em futuros trabalhos sobre esta temática. Um possível caminho é explorar em que medida a heterogeneidade dos conselhos se relaciona com a qualidade da representação e da representatividade neles exercidas. Nesse sentido, uma pergunta a ser feita é como a área temática a que o conselho corresponde influencia essas questões. Isto é, o

fato de um conselho ser de saúde, assistência social ou meio ambiente interfere na forma como a representação ocorre no espaço? Questões como o nível de governo, o tamanho do município ou estado ou mesmo a história política dos locais em que os conselhos se inserem interferem nisso? Outra lacuna a ser explorada é sobre se e como o tom do discurso dos autores que escrevem sobre os conselhos mudou ao longo dos anos.

Por fim, cabe observar que a tendência de aumento da demanda da sociedade civil por um maior protagonismo em relação aos espaços de definição e execução de políticas públicas não parece dar sinais de arrefecimento. Tal reivindicação não se restringe a grupos que ocupam os mais altos estratos socioeconômicos, mas também parte de grupos sociais tradicionalmente marginalizados. É preciso que esse aumento da participação da sociedade civil em dimensões tradicionalmente exclusivas de representantes tradicionais ocorra de maneira a de fato tornar tais políticas mais responsivas aos seus interesses e necessidades. É em espaços como os conselhos gestores de políticas públicas que ainda se frutifica tal esperança.

## REFERÊNCIAS

AGUIAR, Marluce Martins de; HELLER, Léo; MELO, Elza Machado de. Ação comunicativa na gestão de um serviço privatizado de água e esgotos: uma avaliação em Cachoeiro de Itapemirim (ES). **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 6, p. 1505-1527, Dec. 2012. Available from <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122012000600005&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122012000600005&lng=en&nrm=iso)>. access on 13 May 2016. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122012000600005>.

ALENCAR, Joana et al. Participação social e desigualdades nos conselhos nacionais. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 15, n. 32, p. 112-146, Apr. 2013. Available from <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1517-45222013000100006&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222013000100006&lng=en&nrm=iso)>. access on 14 May 2016. <http://dx.doi.org/10.1590/S1517-45222013000100006>.

ALLEBRANDT, Sérgio Luís et al. Gestão social e cidadania deliberativa: uma análise da experiência dos Coredes no Rio Grande do Sul, 1990-2010. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 914-945, Sept. 2011. Available from <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1679-39512011000300012&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512011000300012&lng=en&nrm=iso)>. access on 14 May 2016. <http://dx.doi.org/10.1590/S1679-39512011000300012>.

ALMEIDA, Carla; TAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 109, p. 68-92, jan./mar. 2012.

ALMEIDA, Carla; TAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 109, p. 68-92, jan./mar. 2012.

ALVES-SOUZA, Rosani Aparecida; SALIBA, Orlando. A Saúde bucal em pauta: análise de registros dos Conselhos Municipais de Saúde de municípios pertencentes à 17ª Regional de Saúde do Estado do Paraná, Brasil. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 5, p. 1381-1388, Oct. 2003. Available from <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-311X2003000500016&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2003000500016&lng=en&nrm=iso)>. access on 14 May 2016. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-311X2003000500016>.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opin. Pública**, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, June 2008. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-62762008000100002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762008000100002&lng=en&nrm=iso)>. Último acesso em 3 de maio de 2015.

\_\_\_\_\_. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, 2007. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582007000300001&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582007000300001&lng=pt&nrm=iso)>.

\_\_\_\_\_. Sociedade civil e participação no Brasil democrático. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2009.

AVRITZER, Leonardo; SANTOS, Boaventura de Sousa. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

AVRITZER, Leonardo; SILVA, Eduardo Moreira. Introdução. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2009.

BISPO JUNIOR, José Patrício; GERSCHMAN, Sílvia. Legitimidade da representação em instâncias de participação social: o caso do Conselho Estadual de Saúde da Bahia, Brasil. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 183-193, Jan. 2015. Available from <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-311X2015000100183&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2015000100183&lng=en&nrm=iso)>. access on 14 May 2016. <http://dx.doi.org/10.1590/0102-311X00086214>.

BISPO JUNIOR, José Patrício; MARTINS, Poliana Cardoso. Participação social na Estratégia de Saúde da Família: análise da percepção de conselheiros de Saúde. **Saúde debate**, Rio de Janeiro, v. 38, n. 102, p. 440-451, Sept. 2014. Available from <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-11042014000300440&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-11042014000300440&lng=en&nrm=iso)>. access on 13 May 2016. <http://dx.doi.org/10.5935/0103-1104.2014004>

BISPO JUNIOR, José Patrício; SAMPAIO, José Jackson Coelho. Participação social em Saúde em áreas rurais do Nordeste do Brasil. **Rev Panam Salud Publica**, Washington, v. 23, n. 6, p. 403-409, June 2008. Available from <[http://www.scielosp.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1020-49892008000600005&lng=en&nrm=iso](http://www.scielosp.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1020-49892008000600005&lng=en&nrm=iso)>. access on 14 May 2016. <http://dx.doi.org/10.1590/S1020-49892008000600005>.

BRASIL. **Constituição Federal**. 1988.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014.

\_\_\_\_\_. Lei nº 378, de 13 de janeiro de 1937.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.242, de 12 de outubro de 1991.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.131, de 25 de novembro de 1995.

BRASIL, Flávia de Paula Duque et al. Participação, desenho institucional e alcances democráticos: uma análise do Conselho das Cidades (ConCidades). **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 21, n. 48, p. 5-18, Dec. 2013. Available from

<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782013000400001&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782013000400001&lng=en&nrm=iso)>. access on 13 May 2016. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782013000400001>.

BORBA, Julian e LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. “A representação política nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas”. Urbe. **Revista Brasileira de Gestão Urbana (Brazilian Journal of Urban Management)**, v. 2, n. 2, p. 229-246, jul./dez. 2010.

BURKE, Edmund. Discurso aos eleitores de Bristol. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba , v. 20, n. 44, p. 97-101, nov. 2012 . Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782012000400008&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782012000400008&lng=pt&nrm=iso)>. acessos em 07 ago. 2016. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782012000400008>.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização. In: FERRAREZI, Elisabete; SARAVIA, Enrique. **Políticas públicas: coletânea**. Brasília: ENAP, 2006.

COELHO, Vera Schattan P.. A democratização dos Conselhos de Saúde: o paradoxo de atrair não aliados. **Novos estud. - CEBRAP**, São Paulo , n. 78, p. 77-92, Jul., 2007 . Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-33002007000200009&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002007000200009&lng=en&nrm=iso)>. Último acesso em 25 de abril de 2015.

COHN, Amélia. Estado e sociedade e as reconfigurações do direito à Saúde. **Ciênc. Saúde coletiva**, Rio de Janeiro , v. 8, n. 1, p. 09-18, 2003 . Available from <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-81232003000100002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232003000100002&lng=en&nrm=iso)>. access on 14 May 2016. <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-81232003000100002>.

COHN, Amélia; BUJDOSO, Yasmin Lilla. Participação social e gestão pública no Sistema Único de Saúde . **Tempo Social**, Brasil, v. 27, n. 1, p. 33-47, june 2015. ISSN 1809-4554. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/ts/article/view/103349>>. Acesso em: 13 mai 2016. doi:<http://dx.doi.org/10.1590/0103-20702015012>.

CÔRTEZ, Soraya M. Vargas. “Arcabouço histórico-institucional e a conformação de conselhos municipais de políticas públicas”. **Educar**, Curitiba, n. 25, 2005, p. 143 a 174. Editora UFPR.

\_\_\_\_\_. Viabilizando a participação em conselhos de políticas públicas municipais: arcabouço institucional, organização do movimento popular e policy communities. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta & MARQUES, Eduardo (orgs.). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

COSTA, Christiane Araújo; BÓGUS, Cláudia Maria. Significados e apropriações da noção de segurança alimentar e nutricional pelo segmento da sociedade civil do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional .**Saúde e Sociedade**, [S.l.], v. 21, n. 1, p. 103-114 , mar. 2012. ISSN 1984-0470. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/sausoc/article/view/29822/31706>>. Acesso em: 13 may 2016. doi:<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-12902012000100011>.

COTTA, Rosângela Minardi Mitre et al . Controle social no Sistema Único de Saúde: subsídios para construção de competências dos conselheiros de Saúde. **Physis**, Rio de Janeiro , v. 20, n. 3, p. 853-872, 2010 . Available from <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-73312010000300009&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-73312010000300009&lng=en&nrm=iso)>. access on 14 May 2016. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-73312010000300009>.

COTTA, Rosângela Minardi Mitre et al . O controle social em cena: refletindo sobre a participação popular no contexto dos Conselhos de Saúde. **Physis**, Rio de Janeiro , v. 21, n. 3, p. 1121-1138, 2011 . Available from <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-73312011000300019&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-73312011000300019&lng=en&nrm=iso)>. access on 13 May 2016. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-73312011000300019>.

COTTA, Rosângela Minardi Mitre; CAZAL, Mariana de Melo; MARTINS, Poliana Cardoso. Conselho Municipal de Saúde: (re)pensando a lacuna entre o formato institucional e o espaço de participação social. **Ciênc. Saúde coletiva**, Rio de Janeiro , v. 15, n. 5, p. 2437-2445, Aug. 2010 . Available from <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-81232010000500018&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232010000500018&lng=en&nrm=iso)>. access on 14 May 2016. <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-81232010000500018>.

COTTA, Rosângela Minardi Mitre; CAZAL, Mariana de Melo; RODRIGUES, Jôsi Fernandes de Castro. Participação, Controle Social e Exercício da Cidadania: a (des)informação como obstáculo à atuação dos conselheiros de Saúde. **Physis**, Rio de Janeiro , v. 19, n. 2, p. 419-438, 2009 . Available from <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-73312009000200010&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-73312009000200010&lng=en&nrm=iso)>. access on 14 May 2016. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-73312009000200010>.

DAHL, Robert A. **A democracia e seus críticos**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012.

DAGNINO, Evelina. Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. In: \_\_\_\_\_. (org.) **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

\_\_\_\_\_. Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil: Limites e Possibilidades. In: \_\_\_\_\_. (org.) **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

\_\_\_\_\_. ¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?. In: MATO, Daniel (Coord.), **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, pp. 95-110, 2004.

DITTERICH, Rafael Gomes; DITTERICH, Adrieli Cliciane Rocha; BALDANI, Márcia Helena. A política de Saúde bucal em pauta no Conselho Municipal de Saúde no Município de Nova Friburgo - RJ. **Rev. odontol. UNESP**, Araraquara , v. 44, n. 3, p. 143-151, June 2015 . Available from <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1807-](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1807-)

25772015000300143&lng=en&nrm=iso>. access on 13 May 2016.  
<http://dx.doi.org/10.1590/1807-2577.1075>.

DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira; OLIVEIRA, Rosimar de Fátima. Sistemas municipais de ensino em Minas Gerais: o papel dos conselhos municipais de educação. **Educ. rev.**, Belo Horizonte , v. 28, n. 4, p. 243-262, Dec. 2012 . Available from <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-46982012000400010&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-46982012000400010&lng=en&nrm=iso)>. access on 14 May 2016.  
<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-46982012000400010>.

GIL, Antonio Carlos. Métodos e técnicas de pesquisa social - 6. ed. - São Paulo : Atlas, 2008.

GRISOTTI, Márcia; PATRICIO, Zuleica Maria; SILVA, Andréia da. A participação de usuários, trabalhadores e conselheiros de Saúde: um estudo qualitativo. **Ciênc. Saúde coletiva**, Rio de Janeiro , v. 15, n. 3, p. 831-840, May 2010 . Available from <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-81232010000300026&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232010000300026&lng=en&nrm=iso)>. access on 14 May 2016.  
<http://dx.doi.org/10.1590/S1413-81232010000300026>.

GOHN, Maria da Glória. Conselhos gestores e gestão pública. **Ciências Sociais Unisinos**. São Leopoldo, RS, v. 42, n. 1, p 5-11, Jan./Abr, 2006. Disponível em: <[http://revistas.unisinos.br/index.php/ciencias\\_sociais/article/view/6008](http://revistas.unisinos.br/index.php/ciencias_sociais/article/view/6008)>.

GUIMARÃES, Juarez Rocha. Culturas brasileiras de participação democrática. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2009.

GUIZARDI, Francini Lube; PINHEIRO, Roseni. Dilemas culturais, sociais e políticos da participação dos movimentos sociais nos Conselhos de Saúde. **Ciênc. Saúde coletiva**, Rio de Janeiro , v. 11, n. 3, p. 797-805, Sept. 2006 . Available from <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-81232006000300027&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232006000300027&lng=en&nrm=iso)>. access on 14 May 2016.  
<http://dx.doi.org/10.1590/S1413-81232006000300027>.

HEVIA, Felipe J. Participación ciudadana institucionalizada y organizaciones civiles en Brasil: articulaciones horizontales y verticales en la política de asistencia social. **Revista de Estudios Sociales**, Bogotá, Colombia, núm. 39, pp. 95-108, abril, 2011. Disponível em: < <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81518565008>>. Acesso em: 14 Mai. 2016.

IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. **Perfil dos estados e dos municípios brasileiros 2009**. Rio de Janeiro : IBGE, 2010. 472p.

\_\_\_\_\_. **Perfil dos estados e dos municípios brasileiros 2014**. Rio de Janeiro : IBGE, 2015. 126p.

KLEBA, Maria Elisabeth ; ZAMPIROM, Keila ; COMERLATTO, Dunia . Processo decisório e impacto na gestão de políticas públicas: desafios de um Conselho Municipal de Saúde . **Saúde e Sociedade**, [S.l.], v. 24, n. 2, p. 556-567, june 2015. ISSN 1984-0470. Disponível em:

<<http://www.revistas.usp.br/sausoc/article/view/104827>>. Acesso em: 13 may 2016. doi:<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-12902015000200013>.

KLEBA, Maria Elisabeth et al . O papel dos conselhos gestores de políticas públicas: um debate a partir das práticas em Conselhos Municipais de Chapecó (SC). **Ciênc. Saúde coletiva**, Rio de Janeiro , v. 15, n. 3, p. 793-802, May 2010 . Available from <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-81232010000300022&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232010000300022&lng=en&nrm=iso)>. access on 14 May 2016. <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-81232010000300022>.

KLEBA, Maria Elisabeth; COMERLATTO, Dunia; FROZZA, Kenia Munaretti. Instrumentos e mecanismos de gestão: contribuições ao processo decisório em conselhos de políticas públicas. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro , v. 49, n. 4, p. 1059-1079, Aug. 2015 . Available from <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122015000401059&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122015000401059&lng=en&nrm=iso)>. access on 13 May 2016. <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612125666>.

LAVALLE, Adrian Gurza. ONGs, direitos humanos e representação. SUR. Revista Internacional de Direitos Humanos / Sur – Rede Universitária de Direitos Humanos – v.1, n.1, jan.2004 – São Paulo, 2004.

LAVALLE, Adrian Gurza; BARONE, Leonardo Sangali. Conselhos, associações e desigualdade. In: ARRETCHE, Marta (org.). **Quanto o Brasil mudou nos últimos 50 anos?**. São Paulo, CEPID Centro de Estudos da Metropole. – CEM, 2014.

LAVALLE, Adrian Gurza, HOUTZAGER, Peter e CASTELLO, Graziela. (2006), “Democracia, Pluralização da Representação e Sociedade Civil”. **Lua Nova**, n. 67, pp. 49-103, 2006a.

\_\_\_\_\_. Representação política e organizações civis: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo , v. 21, n. 60, p. 43-66, Feb. 2006b. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69092006000100003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092006000100003&lng=en&nrm=iso)>. access on 20 Jan. 2016. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69092006000100003>.

LAZARINI, Welington Serra; SODRE, Francis; DALBELLO-ARAUJO, Maristela. O debate sobre educação em Saúde no âmbito do Conselho Municipal de Saúde de Vitória, ES, Brasil. **Interface (Botucatu)**, Botucatu , v. 18, supl. 2, p. 1227-1239, 2014 . Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1414-32832014000601227&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-32832014000601227&lng=pt&nrm=iso)>. acessos em 14 maio 2016. <http://dx.doi.org/10.1590/1807-57622013.0359>.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. “A representação no interior das experiências de participação”. **Lua Nova**, São Paulo, n. 70, p. 139-170, 2007. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n70/a07n70.pdf>>.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. Participação e representação nos conselhos gestores e no orçamento participativo. **Cad. CRH**, Salvador , v. 21, n. 52, p. 87-

97, Abr. 2008 . Disponível em  
<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-49792008000100007&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-49792008000100007&lng=en&nrm=iso)>.

MACHADO, Patrícia Maria de Oliveira et al . Conselhos de Alimentação Escolar em Santa Catarina, Brasil: uma análise do Discurso do Sujeito Coletivo. **Rev. Nutr.**, Campinas , v. 28, n. 3, p. 305-317, June 2015 . Available from <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1415-52732015000300305&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-52732015000300305&lng=en&nrm=iso)>. access on 13 May 2016. <http://dx.doi.org/10.1590/1415-52732015000300007>.

MANIN, Bernard. “As metamorfoses do governo representativo”, **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 29, ano 10, outubro de 1995, São Paulo.

MARTINS, Camila Sartori et al . Conhecimento dos usuários, trabalhadores da Saúde e gestores sobre conselheiros e Conselhos de Saúde. **Saúde debate**, Rio de Janeiro , v. 37, n. 98, p. 437-445, Sept. 2013 . Available from <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-11042013000300007&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-11042013000300007&lng=en&nrm=iso)>. access on 13 May 2016. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-11042013000300007>.

MARTINS, Poliana Cardoso et al . Conselhos de Saúde e a participação social no Brasil: matizes da utopia. **Physis**, Rio de Janeiro , v. 18, n. 1, p. 105-121, 2008 . Available from <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-73312008000100007&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-73312008000100007&lng=en&nrm=iso)>. access on 14 May 2016. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-73312008000100007>.

MELLO, Maíra Crivellari Cardoso; REZENDE, Sonaly. O Conselho Municipal de Saneamento de Belo Horizonte: desafios e possibilidades. **Eng. Sanit. Ambient.**, Rio de Janeiro , v. 19, n. 4, p. 479-488, Dec. 2014 . Available from <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-41522014000400479&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-41522014000400479&lng=en&nrm=iso)>. access on 14 May 2016. <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-41522014019000000468>.

MORONI, José Antônio. O direito à participação no governo Lula. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2009.

MORITA, Ione; GUIMARAES, Julliano Fernandes Campos; DI MUZIO, Bruno Paulino. A participação de Conselheiros Municipais de Saúde: solução que se transformou em problema?. *Saude soc.*, São Paulo , v. 15, n. 1, p. 49-57, Apr. 2006 . Available from <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-12902006000100006&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12902006000100006&lng=en&nrm=iso)>. access on 13 May 2016. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-12902006000100006>.

NOBRE, Marcos. “Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução”, in COELHO, Vera Schattan; NOBRE, Marcos (orgs.). **Participação e deliberação: Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Ed. 34, 2004.

NOVICKI, Victo;, BELLO DE SOUZA, Donald. A participação social na questão ambiental: limites e possibilidades nos Conselhos de Meio Ambiente no Brasil. **EccoS**, São Paulo, n. 25, p. 235 - 249, jan. / jun. 2011. Disponível em:<<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=71521708013>>. access on 14 May 2016.

NOVICKI, Victor; SOUZA, Donald Bello de. Políticas públicas de educação ambiental e a atuação dos conselhos de meio ambiente no Brasil: perspectivas e desafios. **Ensaio: aval.pol.públ.Educ.**, Rio de Janeiro , v. 18, n. 69, p. 711-736, Dec. 2010 . Available from <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-40362010000400004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40362010000400004&lng=en&nrm=iso)>. access on 14 May 2016. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-40362010000400004>.

OLIVEIRA, Alice Guimarães Bottaro de; CONCIANI, Marta Ester. Participação social e reforma psiquiátrica: um estudo de caso. **Ciênc. Saúde coletiva**, Rio de Janeiro , v. 14, n. 1, p. 319-331, Feb. 2009 . Available from <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-81232009000100038&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232009000100038&lng=en&nrm=iso)>. access on 14 May 2016. <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-81232009000100038>.

OLIVEIRA, Ana Maria Caldeira; DALLARI, Sueli Gandolfi. Vigilância sanitária, participação social e cidadania. **Saude soc.**, São Paulo , v. 20, n. 3, p. 617-624, set. 2011 . Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-12902011000300008&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12902011000300008&lng=pt&nrm=iso)>. acessos em 13 maio 2016. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-12902011000300008>.

OLIVEIRA, Ana Maria Caldeira; IANNI, Aurea Maria Zöllner; DALLARI, Sueli Gandolfi. Controle social no SUS: discurso, ação e reação. **Ciênc. Saúde coletiva**, Rio de Janeiro , v. 18, n. 8, p. 2329-2338, Aug. 2013 . Available from <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-81232013000800017&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232013000800017&lng=en&nrm=iso)>. access on 14 May 2016. <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-81232013000800017>.

OLIVEIRA, Milca Lopes de; ALMEIDA, Eurivaldo Sampaio de. Controle social e gestão participativa em Saúde pública em unidades de Saúde do município de Campo Grande, MS, 1994-2002 . **Saúde e Sociedade**, [S.l.], v. 18, n. 1, p. 141-153 , mar. 2009. ISSN 1984-0470. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/sausoc/article/view/29519>>. Acesso em: 13 may 2016. doi:<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-12902009000100014>.

PAIVA, Fernando Santana de; STRALEN, Cornelis Johannes Van; COSTA, Pedro Henrique Antunes da. Participação social e Saúde no Brasil: revisão sistemática sobre o tema. **Ciênc. Saúde coletiva**, Rio de Janeiro , v. 19, n. 2, p. 487-498, Feb. 2014 . Available from <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-81232014000200487&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232014000200487&lng=en&nrm=iso)>. access on 14 May 2016. <http://dx.doi.org/10.1590/1413-81232014192.10542012>.

PITKIN, Hanna Fenichel. Representação: palavras, instituições e ideias. **Lua Nova**, São Paulo , n. 67, p. 15-47, 2006 . Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64452006000200003&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452006000200003&lng=pt&nrm=iso)>. Último acesso em 3 de maio de 2015.

POGREBINSCHI, Thamy; SANTOS, Fabiano. Participação como representação: O Impacto das Conferências Nacionais de Políticas Públicas no Congresso Nacional. **DADOS- Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 54, nº 3, 2011, p. 259 a 305.

PRESOTO, Lucia Helena; WESTPHAL, Márcia Faria. A participação social na atuação dos conselhos municipais de Bertioga - SP. **Saude soc.**, São Paulo , v. 14, n. 1, p. 68-77, Apr. 2005 . Available from <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-12902005000100008&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12902005000100008&lng=en&nrm=iso)>. access on 13 May 2016. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-12902005000100008>.

ROJAS BUVINICH, Danitza Passamai. O mapeamento da institucionalização dos conselhos gestores de políticas públicas nos municípios brasileiros. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro , v. 48, n. 1, p. 55-82, Feb. 2014 . Available from <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122014000100003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122014000100003&lng=en&nrm=iso)>. access on 13 May 2016. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122014000100003>.

SALIBA, Nemre Adas et al . Conselhos de Saúde: conhecimento sobre as ações de Saúde. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro , v. 43, n. 6, p. 1369-1378, Dec. 2009 . Available from <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122009000600007&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122009000600007&lng=en&nrm=iso)>. access on 13 May 2016. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122009000600007>.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Prefácio do Volume 1. In: \_\_\_\_\_ (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SIERRA, Vânia Morales. Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente: a inscrição de quadros participativos na política para crianças e adolescentes. **Civitas - Revista de Ciências Sociais**, [S.l.], v. 2, n. 1, p. 181-191, mai. 2007. ISSN 1984-7289. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/94>>. Acesso em: 14 Mai. 2016. doi:<http://dx.doi.org/10.15448/1984-7289.2002.1.94>.

SIPIONI, Marcelo Eliseu; SILVA, Marta Zorzal e. Democracia e Saúde: a prestação de contas como legitimadora da representação no Conselho Municipal de Saúde de Vitória (ES). **Saúde debate**, Rio de Janeiro , v. 39, n. 104, p. 197-209, Mar. 2015 . Available from <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-11042015000100197&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-11042015000100197&lng=en&nrm=iso)>. access on 13 May 2016. <http://dx.doi.org/10.1590/0103-110420151040419>.

SIPIONI, Marcelo Eliseu; SILVA, Marta Zorzal e. Reflexões e interpretações sobre a participação e a representação em conselhos gestores de políticas públicas. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba , v. 21, n. 46, p. 147-158, June 2013 . Available from

<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782013000200009&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782013000200009&lng=en&nrm=iso)>. access on 13 May 2016. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782013000200009>.

TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves (Org.). **Os sentidos da democracia e da participação**. São Paulo: Instituto Pólis, 2005. 128 pp.

TEIXEIRA, Solange Maria. Descentralização e participação social: o novo desenho das políticas sociais. **Rev. katálysis**, Florianópolis , v. 10, n. 2, p. 154-163, Dec. 2007 . Available from <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1414-49802007000200003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-49802007000200003&lng=en&nrm=iso)>. access on 13 May 2016. <http://dx.doi.org/10.1590/S1414-49802007000200003>.

URBINATI, Nadia. “O que torna a representação democrática?”. **Lua Nova**, São Paulo, n. 67, p. 191-228, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n67/a07n67.pdf>>.

VAZ, Alexander Cambraia N.. Modelando a participação social: uma análise da propensão à inserção em instituições participativas, a partir de características socioeconômicas e políticas. **Rev. Bras. Ciênc. Polít.**, Brasília , n. 10, p. 63-106, abr. 2013 . Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-33522013000100003&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-33522013000100003&lng=pt&nrm=iso)>. acessos em 14 maio 2016. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-33522013000100003>.

VIANNA, Maria Lucia Teixeira Werneck; CAVALCANTI, Maria de Lourdes; CABRAL, Marta de Pina. Participação em Saúde: do que estamos falando?. **Sociologias**, Porto Alegre , n. 21, p. 218-251, June 2009 . Available from <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1517-45222009000100010&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222009000100010&lng=en&nrm=iso)>. access on 14 May 2016. <http://dx.doi.org/10.1590/S1517-45222009000100010>.

YOUNG, Iris Marion. “Representação política, identidade e minorias”. **Lua Nova**, São Paulo, n. 67, p. 139-190, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n67/a06n67.pdf/>>.

WENDHAUSEN, Águeda L. P.; BARBOSA, Tatiane Muniz; BORBA, Maria Clara de. Empoderamento e recursos para a participação em conselhos gestores. **Saude soc.**, São Paulo , v. 15, n. 3, p. 131-144, Dec. 2006 . Available from <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-12902006000300011&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12902006000300011&lng=en&nrm=iso)>. access on 13 May 2016. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-12902006000300011>.

WENDHAUSEN, Águeda; CARDOSO, Sandra de Mello. Processo decisório e Conselhos Gestores de Saúde: aproximações teóricas. **Rev. bras. enferm.**, Brasília , v. 60, n. 5, p. 579-584, Oct. 2007 . Available from <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-71672007000500018&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-71672007000500018&lng=en&nrm=iso)>. access on 13 May 2016. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-71672007000500018>.

ZAMBON, Vera Dib; OGATA, Márcia Niituma. Configurações dos Conselhos Municipais de Saúde de uma região no Estado de São Paulo. **Rev. esc. enferm. USP**, São Paulo , v. 45, n. 4, p. 890-897, Aug. 2011 . Available from <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0080-62342011000400014&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0080-62342011000400014&lng=en&nrm=iso)>. access on 13 May 2016. <http://dx.doi.org/10.1590/S0080-62342011000400014>.

## ANEXO I ARTIGOS ANALISADOS

Autor	Título	Publicação	Ano	Nível	Área Temática	Palavras-chave
<b>AGUIAR, Marluce Martins de; HELLER, Léo; MELO, Elza Machado de.</b>	Ação comunicativa na gestão de um serviço privatizado de água e esgotos: uma avaliação em Cachoeiro de Itapemirim (ES)	Revista de Administração Pública	2012	Municipal	Saneamento	Gestão de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário; participação social; teoria da ação comunicativa; democracia deliberativa.
<b>ALENCAR, Joana et al.</b>	Participação social e desigualdades nos conselhos nacionais	Sociologias	2013	Nacional	Áreas diversas	Conselhos nacionais; desigualdade; inclusão política
<b>ALLEBRANDT, Sérgio Luís et al.</b>	Gestão social e cidadania deliberativa: uma análise da experiência dos Coredes no Rio Grande do Sul, 1990-2010	Cadernos EBAPE.BR	2011	Conselhos regionais	Desenvolvimento	Gestão social; Cidadania deliberativa; Participação social; Conselhos regionais de desenvolvimento.
<b>ALVES-SOUZA, Rosani Aparecida; SALIBA, Orlando.</b>	A saúde bucal em pauta: análise de registros dos Conselhos Municipais de Saúde de municípios pertencentes à 17ª Regional de Saúde do Estado do Paraná, Brasil	Cadernos de Saúde Pública	2003	Municipal	Saúde	Saúde Bucal; Conselhos de Saúde; Participação Social.
<b>BISPO JUNIOR, José Patrício; GERSCHMAN, Sílvia.</b>	Legitimidade da representação em instâncias de participação social: o caso do Conselho Estadual de Saúde da Bahia, Brasil	Cadernos de Saúde Pública	2015	Estadual	Saúde	Conselhos de Saúde; Participação Social; Políticas Públicas de Saúde.
<b>BISPO JUNIOR, José Patrício; MARTINS, Poliana Cardoso.</b>	Participação social na Estratégia de Saúde da Família: análise da percepção de conselheiros de saúde	Saúde em debate	2014	Conselhos Locais	Saúde	Palavras-chave : Participação social; Conselhos de saúde; Atenção Primária à Saúde; Saúde da família; Pesquisa qualitativa.
<b>BISPO JUNIOR, José Patrício; SAMPAIO, José Jackson Coelho.</b>	Participação social em saúde em áreas rurais do Nordeste do Brasil	Revista Panamericana de Salud Publica	2008	Municipal	Saúde	Participação comunitária, sistemas de saúde, população rural, Sistema Único de Saúde, Brasil.
<b>BRASIL, Flávia de Paula Duque et al.</b>	Participação, desenho institucional e alcances democráticos: uma análise do Conselho das Cidades	Sociologia e Política	2013	Conselhos das Cidades	Políticas urbanas	Democracia; participação social; desenho institucional participativo; ConCidades; política urbana.

(ConCidades)						
<b>COHN, Amélia.</b>	Estado e sociedade e as reconfigurações do direito à saúde.	Ciência & Saúde Coletiva	2003	Conselhos em geral	Saúde	Movimentos sociais e direitos sociais, Participação social e esfera pública, A constituição de direitos sociais e as novas identidades sociais.
<b>COHN, Amélia; BUJDOSO, Yasmin Lilla.</b>	Participação social e gestão pública no Sistema Único de Saúde	Tempo Social	2015	Conselhos em geral (Nacional, estaduais, municipais)	Saúde	Participação social; Gestão da saúde; Conselho Nacional de Saúde.
<b>COSTA, Christiane Araújo; BÓGUS, Cláudia Maria.</b>	Significados e apropriações da noção de segurança alimentar e nutricional pelo segmento da sociedade civil do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional	Saúde e Sociedade	2012	Nacional Segurança alimentar	Segurança Alimentar	Segurança alimentar e nutricional; Educação alimentar e nutricional; Participação social.
<b>COTTA, Rosângela Minardi Mitre et al.</b>	Controle social no Sistema Único de Saúde: subsídios para construção de competências dos conselheiros de saúde	Physis	2010	Municipal	Saúde	Capacitação de conselheiros; participação social; conselho de saúde; controle social; metodologia ativa.
<b>COTTA, Rosângela Minardi Mitre et al .</b>	O controle social em cena: refletindo sobre a participação popular no contexto dos Conselhos de Saúde	Physis	2011	Municipais	Saúde	Conselhos de saúde; cidadania; democracia; participação social.
<b>COTTA, Rosângela Minardi Mitre; CAZAL, Mariana de Melo; MARTINS, Poliana Cardoso.</b>	Conselho Municipal de Saúde: (re)pensando a lacuna entre o formato institucional e o espaço de participação social	Ciência & Saúde coletiva	2010	Municipal	Saúde	Participação social; Conselho Municipal de Saúde; Controle social; Sistema Único de Saúde.
<b>COTTA, Rosângela Minardi Mitre; CAZAL, Mariana de Melo; RODRIGUES, Jôsi Fernandes de Castro.</b>	Participação, Controle Social e Exercício da Cidadania: a (des)informação como obstáculo à atuação dos conselheiros de saúde	Physis	2009	Municipal	Saúde	Conselho Municipal de Saúde; conselheiros de saúde; capacitação; participação social; controle social.
<b>DITTERICH, Rafael Gomes; DITTERICH, Adrieli Cliciane Rocha; BALDANI, Márcia Helena.</b>	A política de saúde bucal em pauta no Conselho Municipal de Saúde no Município de Nova Friburgo – RJ	Revista de odontologia da UNESP	2015	Municipais	Saúde	Saúde bucal; Conselhos de Saúde; participação social.
<b>DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira; OLIVEIRA, Rosimar de Fátima</b>	Sistemas municipais de ensino em Minas Gerais: o papel dos conselhos municipais de	Educação em revista	2012	Municipal	Educação	Conselho Municipal de Educação; Sistema Municipal de Ensino; Participação Social.

educação.						
<b>GRISOTTI, Márcia; PATRICIO, Zuleica Maria; SILVA, Andréia da.</b>	A participação de usuários, trabalhadores e conselheiros de saúde: um estudo qualitativo	Ciência & Saúde coletiva	2010	Municipal	Saúde	SUS; Participação Social; Conselho de Saúde; Equipe de Saúde; Estratégia de Saúde da Família.
<b>GUIZARDI, Francini Lube; PINHEIRO, Roseni.</b>	Dilemas culturais, sociais e políticos da participação dos movimentos sociais nos Conselhos de Saúde	Ciência & Saúde coletiva	2006	Conselhos em geral	Saúde	Participação social; Controle social; SUS; Movimentos sociais.
<b>HEVIA, Felipe J.</b>	Participación ciudadana institucionalizada y organizaciones civiles en Brasil: articulaciones horizontales y verticales en la política de asistencia social	Revista de Estudios Sociales	2011	Conselhos em geral e conferência	Assistência social	Participação social, sociedade civil, organização não governamental, democracia deliberativa, bem-estar social.
<b>KLEBA, Maria Elisabeth ; ZAMPIROM, Keila ; COMERLATTO, Dunia.</b>	Processo decisório e impacto na gestão de políticas públicas: desafios de um Conselho Municipal de Saúde	Saúde e Sociedade	2015	Municipal	Saúde	Participação Social; Conselhos de Saúde; Gestão em Saúde; Política de Saúde.
<b>KLEBA, Maria Elisabeth et al .</b>	O papel dos conselhos gestores de políticas públicas: um debate a partir das práticas em Conselhos Municipais de Chapecó (SC)	Ciência & Saúde coletiva	2010	Municipal	Áreas diversas	Participação social; Controle social; Gestão de políticas públicas.
<b>KLEBA, Maria Elisabeth; COMERLATTO, Dunia; FROZZA, Kenia Munaretti.</b>	Instrumentos e mecanismos de gestão: contribuições ao processo decisório em conselhos de políticas públicas	Revista de Administração Pública	2015	Municipal	Áreas diversas	Políticas públicas; conselhos gestores; processo decisório; participação social; instrumentos e mecanismos.
<b>LAZARINI, Wellington Serra; SODRE, Francis; DALBELLO-ARAUJO, Maristela.</b>	O debate sobre educação em saúde no âmbito do Conselho Municipal de Saúde de Vitória, ES, Brasil.	Interface (Botucatu)	2014	Municipal	Saúde	Educação em saúde; Participação social; Conselho de Saúde.
<b>MACHADO, Patrícia Maria de Oliveira et al.</b>	Conselhos de Alimentação Escolar em Santa Catarina, Brasil: uma análise do Discurso do Sujeito Coletivo.	Revista de Nutrição	2015	Municipal e estadual	Alimentação escolar	Alimentação escolar; Participação social; Pesquisa qualitativa.
<b>MARTINS, Camila Sartori et al .</b>	Conhecimento dos usuários, trabalhadores da saúde e gestores sobre conselheiros e Conselhos de Saúde	Saúde em debate	2013	Municipal	Saúde	Controle Social; Conselho de Saúde; Conselheiros de Saúde; SUS; Participação Social.

<b>MARTINS, Poliana Cardoso et al .</b>	Conselhos de saúde e a participação social no Brasil: matizes da utopia	Physis	2008	Conselhos em geral	Saúde	Participação social; conselho de saúde; cidadania.
<b>MELLO, Maíra Crivellari Cardoso; REZENDE, Sonaly.</b>	O Conselho Municipal de Saneamento de Belo Horizonte: desafios e possibilidades	Engenharia Sanitária e Ambiental	2014	Municipal	Saneamento	Conselhos municipais saneamento; Belo Horizonte; controle social; participação social.
<b>MORITA, Ione; GUIMARAES, Julliano Fernandes Campos; DI MUZIO, Bruno Paulino.</b>	A participação de Conselheiros Municipais de Saúde: solução que se transformou em problema?	Saúde e sociedade	2006	Municipal	Saúde	Participação social; Controle social; Conselheiros municipais de saúde.
<b>NOVICKI, Victo;, BELLO DE SOUZA, Donaldo.</b>	A participação social na questão ambiental: limites e possibilidades nos Conselhos de Meio Ambiente no Brasil	EccoS	2011	Municipal	Meio Ambiente	Conferências internacionais de meio ambiente. Conselhos de meio ambiente. Participação social. Políticas públicas de meio ambiente.
<b>NOVICKI, Victor; SOUZA, Donaldo Bello de.</b>	Políticas públicas de educação ambiental e a atuação dos conselhos de meio ambiente no Brasil: perspectivas e desafios	Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação	2010	Municipal	Meio Ambiente	Educação ambiental; Conselhos de meio ambiente; Participação social; Políticas públicas de meio ambiente; Conferências internacionais.
<b>OLIVEIRA, Alice Guimarães Bottaro de; CONCIANI, Marta Ester.</b>	Participação social e reforma psiquiátrica: um estudo de caso.	Ciência & Saúde coletiva	2009	Conselhos em geral e conferência	Saúde	Saúde mental, Participação comunitária, SUS, Serviços de saúde mental, Atenção à saúde.
<b>OLIVEIRA, Ana Maria Caldeira; DALLARI, Sueli Gandolfi.</b>	Vigilância sanitária, participação social e cidadania.	Saúde e sociedade	2011	Municipal	Saúde	Vigilância sanitária; Participação social; Conselhos de saúde.
<b>OLIVEIRA, Ana Maria Caldeira; IANNI, Aurea Maria Zöllner; DALLARI, Sueli Gandolfi.</b>	Controle social no SUS: discurso, ação e reação	Ciência & saúde coletiva	2013	Municipal	Saúde	Participação social; Política de saúde; Conselhos de saúde.
<b>OLIVEIRA, Milca Lopes de; ALMEIDA, Eurivaldo Sampaio de.</b>	Controle social e gestão participativa em saúde pública em unidades de saúde do município de Campo Grande, MS, 1994-2002 .	Saúde e Sociedade	2009	Conselhos locais	Saúde	Conselhos de saúde; Controle social; Gestão participativa; Gestão democrática; Participação social.
<b>PAIVA, Fernando Santana de; STRALEN, Cornelis Johannes Van; COSTA, Pedro Henrique Antunes da.</b>	Participação social e saúde no Brasil: revisão sistemática sobre o tema.	Ciência & Saúde coletiva	2014	Conselhos em geral e conferências	Saúde	Participação social; Conselhos de saúde; Democracia.

<b>PRESOTO, Lucia Helena; WESTPHAL, Márcia Faria.</b>	A participação social na atuação dos conselhos municipais de Bertioga - SP.	Saúde e sociedade	2005	Municipal	Áreas diversas	Conselhos municipais; Controle social formal; Participação social.
<b>ROJAS BUVINICH, Danitza Passamai.</b>	O mapeamento da institucionalização dos conselhos gestores de políticas públicas nos municípios brasileiros.	Revista de Administração Pública	2014	Municipais	Áreas diversas	Participação social; participação política; conselhos gestores de políticas e programas.
<b>SALIBA, Nemre Adas et al .</b>	Conselhos de saúde: conhecimento sobre as ações de saúde	Revista de Administração Pública	2009	Municipais	Saúde	Participação social; Conselho Municipal de Saúde; políticas de saúde.
<b>SIERRA, Vânia Morales.</b>	Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente: a inscrição de quadros participativos na política para crianças e adolescentes	Civitas	2007	Conselhos em geral	Criança e Adolescente	Participação popular; representação; estado; cidadania infantil.
<b>SIPIONI, Marcelo Eliseu; SILVA, Marta Zorzal e..</b>	Democracia e saúde: a prestação de contas como legitimadora da representação no Conselho Municipal de Saúde de Vitória (ES)	Saúde em debate	2015	Municipal	Saúde	Participação social; Democracia; Conselhos de saúde.
<b>SIPIONI, Marcelo Eliseu; SILVA, Marta Zorzal e..</b>	Reflexões e interpretações sobre a participação e a representação em conselhos gestores de políticas públicas	Sociologia e Política	2013	Conselhos em geral	Áreas diversas	Participação social; representação; conselhos gestores
<b>TEIXEIRA, Solange Maria.</b>	Descentralização e participação social: o novo desenho das políticas sociais.	Revista Katálysis	2007	Nacional	Idoso	Democracia direta; participação social; descentralização; Política Nacional do Idoso.
<b>VAZ, Alexander Cambraia N..</b>	Modelando a participação social: uma análise da propensão à inserção em instituições participativas, a partir de características socioeconômicas e políticas.	Revista Brasileira de Ciência Política	2013	Municipais, conferência e orçamento participativo	Áreas diversas	Instituições Participativas; participação social; desigualdade política.
<b>VIANNA, Maria Lucia Teixeira Werneck; CAVALCANTI, Maria de Lourdes; CABRAL, Marta de Pina.</b>	Participação em saúde: do que estamos falando?	Sociologias	2009	Conselhos em geral e conferência	Saúde	Participação política; Participação social; Participação e saúde; Conselhos de saúde.
<b>WENDHAUSEN, Águeda L. P.; BARBOSA, Tatiane Muniz;</b>	Empoderamento e recursos para a participação em	Saúde e Sociedade	2006	Municipal	Áreas diversas	Empoderamento; Capital social; Participação social; Conselhos

<b>BORBA, Maria Clara de.</b>	conselhos gestores.					Gestores.
<b>WENDHAUSEN, Águeda; CARDOSO, Sandra de Mello.</b>	Processo decisório e Conselhos Gestores de Saúde: aproximações teóricas	Revista Brasileira de Enfermagem	2007	Conselhos em geral	Saúde	Participação social; Conselhos de saúde; Gestor de saúde.
<b>ZAMBON, Vera Dib; OGATA, Márcia Niituma.</b>	Configurações dos Conselhos Municipais de Saúde de uma região no Estado de São Paulo	Revista da escola de Enfermagem	2011	Municipais	Saúde	Conselhos de Saúde; Políticas de Controle Social; Sistema Único de Saúde; Participação social; Educação em enfermagem