

Simpósio Nacional sobre Democracia e Desigualdades

23 a 26 de Abril de 2012

Universidade de Brasília

**Da inclusão ao insulamento: uma análise sobre o potencial inclusivo de
conselhos nacionais**

Clóvis Henrique Leite de Souza

Paula Pompeu Fiuza Lima

Da inclusão ao insulamento: uma análise sobre o potencial inclusivo de conselhos nacionais

Resumo: Com o objetivo de compreender qual o potencial inclusivo de conselhos nacionais, este trabalho analisa atos normativos de 60 órgãos colegiados da administração federal que contam com a participação de representantes da sociedade civil. Classificados em três tipos (de políticas, de direitos e de fundos) constata-se que públicos marginalizados do sistema político (mulheres, negros, indígenas, população LGBT, deficientes físicos e idosos) estão concentrados em conselhos de direitos, tem baixa presença nos conselhos de políticas e estão ausentes nos conselhos de fundos. Embora haja ampliação da inserção de demandas de grupos específicos em espaços participativos nacionais, pela diversificação temática ocorrida recentemente, o potencial inclusivo dessas instâncias se depara com desenhos institucionais que aparentemente fazem com que a inclusão se transforme em insulamento.

Palavras-chave: Democracia. Justiça da diferença. Conselhos nacionais. Potencial inclusivo.

Da inclusão ao insulamento: uma análise sobre o potencial inclusivo de conselhos nacionais

Introdução

A democracia traz consigo ideias contraditórias que se traduzem em constantes tensões. Mesmo entendida como governo do povo, demandando inclusão da população nos mecanismos de governo, sua operacionalização se dá a partir de procedimentos que acabam por afastar o povo. Embora seja uma forma de autorização para a ação de representantes, viabilizando a governança em sociedades complexas, tomar a democracia pelas eleições pode restringi-la a um método de constituição de governos.

A ênfase em aspectos formais da democracia tende a apresentar uma solução minimalista para a participação social, tendo em vista a dificuldade de ampliar o envolvimento do cidadão no cotidiano da gestão pública. Por isso, parece adequado aliar discussão da ideia de democracia à busca por sua operacionalização em sociedades de massa. Afinal, o foco no procedimento eleitoral tende a desconsiderar que a inclusão de sujeitos subrepresentados no sistema político é forma para a efetivação da ideia de democracia, em particular pela potencial promoção da justiça da diferença.

O presente trabalho enfrenta essa questão ao buscar a análise do potencial inclusivo de espaços participativos nacionais, em particular dos conselhos gestores de políticas públicas. Nossa motivação para a pesquisa partiu da seguinte indagação: a ampliação de espaços participativos nacionais é capaz de incluir sujeitos marginalizados no sistema político?

A partir de pesquisa documental realizada em conselhos nacionais, classificamos esses órgãos em três tipos (direitos, fundos e políticas) e buscamos identificar se os desenhos institucionais desses espaços participativos potencializam a inclusão de sujeitos subrepresentados em outras arenas do sistema político. Consideramos sujeitos políticos marginalizados os grupos sociais que, apesar da representatividade na população brasileira, estão pouco incluídos nos espaços públicos de decisão, a saber: mulheres, negros, indígenas, população LGBT, deficientes físicos e idosos.

Para a pesquisa foram identificados nos atos normativos dos conselhos quais são as organizações presentes nos conselhos na última gestão. Como cada conselho divide a

representação da sociedade civil de forma diferente, construímos classificação própria para os distintos tipos de organizações. A seguir, estão os tipos de organizações classificados:

- Pesquisa e desenvolvimento: representantes de universidades e institutos de pesquisa, especialistas e pessoas com grande conhecimento em uma área;
- Movimentos Sociais/Populares: movimentos como luta por moradia, luta pela terra, associações de moradores, movimentos que se autodenominam movimentos populares etc;
- Conselhos: representantes de conselhos municipais e estaduais;
- Cultura e esportes: organizações que tem como objetivo promover a cultura e os esportes;
- Defesa de direitos: organizações não governamentais que realizam projetos sociais, dão apoio a movimentos sociais e advogam pelos direitos humanos;
- Movimentos identitários: movimentos sociais que tem uma identidade específica como bandeira de luta, como o movimento feminista e movimento de mulheres, movimento negro, indígena, GLBTT.
- Empresariado: confederações de setores empresariais e empresas;
- Prestadores e serviços: Sistema S, prestadoras de serviço de água, entidades de assessoria;
- Religiosos: organizações vinculadas a alguma Igreja ou religião específica;
- Trabalhadores: sindicatos, confederações de trabalhadores e associações de profissionais;
- Usuários: associações de usuários dos serviços públicos.

A partir da análise da presença dos movimentos identitários, que seriam os movimentos que defendem os direitos de grupos excluídos, constatamos que, apesar da inclusão estar nas reivindicações de movimentos sociais desde a redemocratização, não parece que esteja sendo efetivado o potencial dos conselhos nacionais para incluir sujeitos marginalizados no sistema político. Aparentemente, o processo de inclusão tende ao insulamento, em particular pela presença de sujeitos marginalizados restringir-se às arenas em que suas pautas são discutidas e pelo baixo incentivo a participação desses públicos em outros espaços.

Democracia: entre o procedimento e a justiça da diferença

Na teoria política, autores como Schumpeter (1968), Dahl (2005) e Downs (1999) legitimaram a construção de argumentos da democracia entendida como procedimento, da democracia elitista, da democracia sem povo (Miguel, 2002). Nesta perspectiva procedimental, a participação estaria restrita ao comparecimento às eleições para dar sustentação aos arranjos institucionais que permitem as decisões de uma elite política. A democracia se constituiria por arranjos institucionais para a tomada de decisões, sejam legislativas ou administrativas. A população teria a função de escolher os governantes, por meio de procedimentos eleitorais baseados na competição entre elites.

Schumpeter (1968) questiona a possibilidade de soberania popular por meio da participação e fala da democracia como um procedimento, um método para a constituição de governos. A descrença na capacidade de auto-governo pelo povo estaria baseada na impossibilidade de um posicionamento racional da população acerca de assuntos públicos. Dahl (2005) afirma que os regimes políticos variam de acordo com a proporção da população habilitada a participar do controle da conduta do governo. Para o autor, a democracia poderia ser avaliada diante do arranjo institucional que garantisse condições de participação e contestação pública. No entanto, na avaliação desses aspectos, ele enfatiza a impossibilidade de um sistema político plenamente democratizado.

Já Downs (1999) estudou o comportamento eleitoral a partir de formas de ação derivadas da economia. A base de sua ideia é a ação racional dos cidadãos na eleição. No processo eleitoral, cada indivíduo dá seu voto ao partido que acredita ser o que trará mais benefícios para si. A ação política, em um regime democrático, ficaria vinculada ao processo eleitoral tendo em vista a ação instrumental dos cidadãos e o desejo de reeleição dos governantes.

Entre os limites das concepções procedimentais de democracia está a dificuldade de lidar com as agendas e identidades específicas dos grupos sociais (Santos & Avritzer, 2002). A democracia entendida como procedimento para constituição de governos, embora não impeça, limita a apresentação de demandas de grupos marginalizados. Isso se deve, em particular, a questões inerentes ao processo de representação política. Nesse sentido, outras correntes teóricas intentaram ressignificar a democracia a partir da

necessidade de incluir a diferença para efetivar a justiça social, entre as autoras desse campo destacam-se Young (1990) e Fraser (1992).

Tanto Young (1990) quanto Fraser (1992) criticam a ideia de uma esfera pública neutra como ponto de partida para as decisões políticas. O que é visto como neutro ou universal, para Young, na verdade, é o ponto de vista de um grupo social que consegue impor sua visão como neutra. Fraser, afirma ainda, que a premissa de que na esfera pública se discutem assuntos referentes ao bem comum não é suficiente para que a democracia seja realmente inclusiva. Isso porque, o que é assunto público é contingente, sendo que as reivindicações de muitas das lutas políticas como as das classes operárias e as feministas só foram possíveis a partir de uma relativização do que era considerado problema público, efetivada pela reivindicação de presença desses grupos nos espaços de decisão pública.

Young (1990, 2000), ao vincular injustiça à opressão, propõe que os sujeitos marginalizados passem a fazer parte das discussões públicas com a finalidade de inserir suas perspectivas sociais no debate. Isso permitiria relativizar os consensos pré-estabelecidos sobre quais são os assuntos públicos e reconfigurar as prioridades políticas, sendo uma oportunidade para alcançar a justiça como ideal de democracia. As pessoas pertencentes aos grupos marginalizados, por terem vivências estruturadas por sua posição no campo social, necessitariam estar presentes nos espaços para que suas necessidades fossem atendidas.

A ampliação da democracia se daria pelo reconhecimento da diferença e pela inclusão dos grupos marginalizados nos espaços públicos de decisão. Fraser (1992) argumenta que, a partir da criação de múltiplas esferas públicas, grupos marginalizados poderiam construir autonomamente suas pautas e argumentos, possibilitando a incidência em espaços públicos mais amplos e a reorientação dos consensos com vistas à justiça. A criação de esferas compostas por grupos marginalizados tem um papel importante para que estes tenham a oportunidade de deliberar suas demandas, objetivos e estratégias sem a supervisão dos grupos dominantes com quem eles têm que argumentar. Contudo, o poder emancipatório do que a autora chama de contrapúblicos subalternos residiria não somente na possibilidade de construção de novos discursos, mas também na possibilidade de inserir novas questões nas esferas públicas mais amplas (idem).

Consideramos que para o alcance da justiça social é necessária a criação de esferas públicas que incluam grupos excluídos com o propósito não somente de ser um espaço de comunicação interna, mas principalmente uma oportunidade de construção de estratégias para incidência nas pautas discutidas em esferas públicas mais amplas. Como desdobramento dessa noção, temos que a articulação com outras esferas públicas é condição para que os contrapúblicos sejam espaços de democratização da política. A possibilidade de transversalizar as suas demandas em outras temáticas é uma necessidade que gera o potencial inclusivo desses espaços.

O potencial inclusivo dos conselhos

Os conselhos gestores de políticas públicas são atualmente a institucionalização dos conselhos populares experienciados no Brasil a partir da década de 1980 (Simões, 1992). São “espaços participativos, que podem ser tanto consultivos como deliberativos, em que é prevista certa permanência no tempo. São compostos por representantes do poder público e da sociedade civil, esta podendo ser dividida em diferentes segmentos. Os conselhos têm como finalidade incidir nas políticas públicas de determinado tema, sendo que suas atribuições variam nos diversos contextos.” (Teixeira, Souza & Lima, 2011:5)

Há casos em que os representantes da sociedade civil são escolhidos em fóruns autônomos e há casos em que o chefe do poder executivo os indica. Além da diferenciação na forma de composição e no caráter, há diferenças que variam de acordo com o contexto de institucionalização desses espaços públicos, com a forma de organização, com a definição do papel e dos objetivos, com a delimitação da competência e das atribuições desses conselhos (Gohn, 1990).

Por um lado, a expansão de conselhos no país se deu pela descentralização administrativa impulsionada pela Constituição de 1988, inclusive, como requisito legal para a distribuição de recursos em áreas como assistência social, educação e saúde (Raichelis, 2000). É possível afirmar que atualmente todos os municípios brasileiros possuem ao menos um tipo de conselho, pois em 2009 já existiam mais de 70 mil conselhos municipais (IBGE, 2010), com destaque para conselhos de saúde (5.565), de assistência social (5.527) e de direitos da criança e adolescente (5.084).

Por outro lado, a disseminação de conselhos pelo país foi estimulada pelo retorno da população à cena política após o período recente de ditadura militar (Doimo, 1995). Na redemocratização, havia concentração de decisões nas mãos de elites políticas, tal como preconizado por autores como Schumpeter (1968) e Dahl (2005), em especial nas alterações institucionais, mas a mobilização popular fomentou e pressionou a incorporação de práticas democráticas na administração pública.

Esse processo de ampliação de espaços participativos não se deu de maneira uniforme e pacífica, mas foi marcado pela disputa entre projetos políticos, como argumentam Dagnino, Olivera & Panfichi (2006). Mesmo reconhecendo a importância dos movimentos sociais no processo de democratização brasileiro, vale a ressalva que por muito tempo esses movimentos foram vistos com otimismo excessivo, como portadores da transformação social numa visão idealizada. Tal visão homogeneiza a sociedade civil e não contribui para uma análise do fenômeno democrático, pois despreza sua forma organizativa e sua natureza heterogênea e conflitiva.

A luta travada no período de expansão, que se reflete ainda hoje nas contradições dos espaços participativos, centrou-se na reivindicação ao acesso, inclusão, participação e pertencimento ao sistema político (Dagnino, 1998). A entrada de novos sujeitos na cena política instaurou uma disputa sobre parâmetros democráticos forçando a reconfiguração das relações entre Estado e sociedade civil. Isso ocorreu, em especial, pelas experiências de gestão pública participativa entre as quais se destacam os conselhos gestores.

No caso brasileiro, os conselhos gestores de políticas públicas aparecem como espaços públicos com características próximas às esferas públicas citadas por Young (1990, 2000) e Fraser (1992). Os conselhos teriam potencial inclusivo por representarem oportunidade para grupos excluídos incluírem suas perspectivas sociais no debate, tal como preconizado por Young. Além disso, em sua multiplicidade os conselhos poderiam constituir esferas públicas fortes com poder de opinião e de decisão, como ressalta Fraser.

Esse potencial inclusivo esbarra na própria forma de organização dos conselhos. Alguns tratam especificamente de temas que interessam aos grupos excluídos, contudo não poderiam ser considerados contrapúblicos subalternos porque não é garantida a autonomia daqueles que reivindicam os direitos. Isso acontece, pois grupos dominantes

e até mesmo o governo, que também faz parte da disputa política, poderiam constranger a construção livre das pautas dos grupos marginalizados. Contudo, os conselhos, por estarem em contextos mais abertos, poderiam ser esferas públicas que contribuem para a formulação de algumas estratégias favoráveis a defesa dos direitos dos grupos excluídos em esferas públicas mais amplas, por meio da transversalização de suas pautas. Vejamos se essas possibilidades se efetivam nos desenhos institucionais dos conselhos nacionais brasileiros.

A inclusão de grupos marginalizados em conselhos nacionais

Em mapeamento a respeito das instâncias colegiadas com presença de representantes da sociedade civil¹, encontramos 60 conselhos nacionais vinculados a órgãos da administração direta federal em atividade no ano de 2010. Estas instituições participativas se diferenciam em seus objetivos e modo de funcionamento, podendo ser classificados como conselhos: de políticas, de direitos e de fundos. Esta classificação inicial é útil para a análise do potencial inclusivo desses espaços, pois o perfil de participantes varia conforme o tipo de conselho.

Os conselhos de políticas são os responsáveis pela formulação de políticas públicas para uma área específica, por exemplo, saúde, planejamento urbano, assistência social, entre outras. Os conselhos de direitos são aqueles que focalizam a garantia de direitos de uma determinada população, em geral, grupos marginalizados que, por condições particulares, demandam políticas específicas. Por fim, há os conselhos de fundos, como o do Fundo de Amparo ao Trabalhador ou do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza que tratam da gestão de recursos de determinada política. Dos 60 conselhos mapeados, 41 são de política², 11 de direitos³ e 7 de fundos⁴, além do Conselho da República que por sua particularidade não foi classificado nesses grupos.

¹ Trabalho realizado no projeto “Arquitetura da participação no Brasil: avanços e desafios” desenvolvido por Inesc (Instituto de Estudos Socioeconômicos) e Pólis (Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais) em parceria com Ipea (Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada) no âmbito do programa PROREDES.

² Foram classificados como de políticas os conselhos nacionais de: Meio Ambiente; Política Criminal e Penitenciária; Segurança Pública; Saúde; Política Agrícola; Previdência Social; Assistência Social; Imigração; Educação; Trabalho; Política do Café; Ciência e Tecnologia; Recursos Hídricos; Política Energética; Agronegócio; Políticas sobre Drogas; Desenvolvimento do Agronegócio do Cacau; Gestão da Previdência Complementar; Turismo; Arquivos; Esporte; Transparência Pública e Combate à Corrupção; Desenvolvimento Econômico e Social; Segurança Alimentar e Nutricional; Cinema; Desenvolvimento

Um dos meios possíveis para identificar se os conselhos incluem sujeitos com diferentes opiniões, interesses e perspectivas sociais é perceber quais tipos de organizações estão presentes nesses espaços. Consideramos que a presença de movimentos que defendem os direitos de grupos marginalizados traz uma contribuição importante para o debate político por dois motivos. O primeiro desses motivos é que essas organizações têm, em geral, como militantes, as próprias pessoas dos grupos marginalizados, ou seja, organizações feministas são formadas por mulheres, organizações que reivindicam os direitos da população LGBT em geral são formadas por pessoas LGBT, organizações do movimento negro e indígena são formadas por pessoas negras e indígenas. Nesse sentido, de forma geral, ao incluir organizações que defendem os direitos de grupos marginalizados, seriam incluídas pessoas com perspectivas sociais resultantes das posições diferenciadas nas estruturas sociais que promovem a marginalização.⁵

O segundo motivo seria que, as organizações sociais, formadas por sujeitos marginalizados, presentes em conselhos seriam capazes de apresentar as demandas daqueles grupos, pois teriam clareza sobre quais seriam as pautas importantes para eles. Nesse sentido, podemos dizer que também defenderiam determinados interesses dialogados por esses grupos. No entanto, quando se considera todos os conselhos, a

Rural Sustentável; Economia Solidária; Aquicultura e Pesca; Combate à Pirataria e Delitos contra a Propriedade Intelectual; Cidades; Política Cultural; Defesa Civil; Desenvolvimento Industrial; Recursos do Sistema Nacional de Seguros Privados, de Previdência Privada Aberta e de Capitalização; Recursos do Sistema Financeiro Nacional e Relações do Trabalho. Além desses conselhos, foram consideradas como de políticas as comissões nacionais de: Biossegurança; Educação Escolar Indígena; Erradicação do Trabalho Infantil; Erradicação do Trabalho Escravo; e Incentivo à Cultura.

³ São conselhos de direitos os conselhos nacionais de: Defesa dos Direitos da Pessoa Humana; Direitos da Mulher; Direitos da Criança e do Adolescente; Combate à Discriminação; Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência; Promoção da Igualdade Racial; Direitos do Idoso; Juventude; Política Indigenista; Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais; e Brasileiros no Exterior.

⁴ Os conselhos de fundos são: Gestor do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos; Curador do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço; Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador; Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente; Consultivo e de Acompanhamento do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza; Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social; de Acompanhamento do Fundo Nacional de Educação Básica (FUNDEB).

⁵ Esse argumento não se aplica no caso das organizações que defendem os direitos das crianças e adolescentes e dos idosos, que em geral não são formadas por sujeitos com as respectivas perspectivas sociais. Por causa disso, as organizações que defendem os direitos das crianças e adolescentes e dos idosos não foram classificadas na categoria movimentos identitários, visto que são, em geral, organizações de defesa de direitos e organizações religiosas. No caso das organizações que defendem os direitos dos deficientes físicos, muitas delas foram classificadas como usuárias porque em outros conselhos, como o de saúde e de assistência social elas são consideradas como organizações de usuários do sistema público.

proporção média da presença de organizações que defendem os direitos de grupos excluídos é de 10,7% das vagas da sociedade civil. Isso pode indicar que a inclusão de grupos marginalizados nos conselhos nacionais é pequena. Observando a proporção média de organizações que defendem os direitos de grupos excluídos nos três tipos de conselhos verificamos a concentração dos públicos em conselhos de direitos, como sinaliza o quadro abaixo.

Tipo de conselho	Proporção média de organizações que defendem os direitos de grupos excluídos (movimentos identitários)
Políticas	5,5%
Direitos	34,5%
Fundos	0%

Se considerarmos somente os conselhos de políticas que possuem a presença de organizações que defendem os direitos de grupos excluídos, a proporção média da presença de organizações que defendem os direitos de grupos excluídos é de 18% da composição da sociedade civil⁶. Evidentemente que os conselhos que tratam de temáticas específicas dos grupos subrepresentados incluirão mais organizações que defendem os direitos desses grupos. Essa expectativa foi confirmada ao verificarmos a distribuição de organizações sociais por tipo de conselho, apresentada no quadro a seguir.

Tipo	Direitos	Fundo	Políticas	TOTAL
Categoria - só para sociedade				
Não resposta	0.0%	0.0%	3.1%	3.4%
Ambientalista	2.5%	9.2%	2.7%	2.9%
Conselhos	0.0%	12.3%	1.9%	2.2%
Educação, cultura e esportes	5.0%	0.0%	5.3%	4.7%
Defesa de direitos	4.0%	3.1%	3.7%	3.8%
Empresariado	2.5%	33.8%	24.4%	20.7%
Movimentos identitários	34.5%	0.0%	5.5%	10.7%
Movimentos sociais/populares	6.0%	6.2%	9.7%	8.3%
Outros	9.0%	1.5%	3.5%	4.4%
Pesquisa e desenvolvimento	6.0%	3.1%	11.2%	9.6%
Prestadores de serviços	1.5%	0.0%	2.1%	1.7%
Profissionais	5.5%	0.0%	4.7%	4.7%
Religiosos	6.5%	0.0%	3.2%	3.5%
Trabalhadores	8.5%	24.6%	16.7%	15.6%
Usuários	8.5%	6.2%	2.2%	3.6%
TOTAL	100%	100%	100%	100%

⁶ Conselho Nacional do Meio Ambiente; Conselho Nacional de Segurança Pública; Conselho Nacional de Saúde; Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável; Conselho Nacional de Economia Solidária; Conselho Nacional de Política Cultural e Comissão de Educação Escolar Indígena.

Além da concentração de entidades representativas de empresários e de trabalhadores na distribuição geral dos conselhos, salta aos olhos a baixa presença de empresários nos conselhos de direitos e a ausência de movimentos identitários (grupos marginalizados) em conselhos de fundos. Em especial pelos conselhos de fundos lidarem diretamente com a gestão de recursos públicos, chama a atenção a inexistência de representação de grupos marginalizados. Surge então a questão se de fato a inclusão de diferentes perspectivas é algo que norteia as práticas desses espaços, afinal a discussão sobre recursos financeiros para a execução de políticas públicas é central para a reorientação de prioridades políticas. Nesse sentido, a ausência de sujeitos políticos excluídos nos conselhos de fundo pode sinalizar que os espaços participativos reproduzem lógicas de desigualdade presente na estrutura social.

Quando consideramos os métodos de seleção que mais incluem movimentos que defendem os direitos de grupos excluídos, percebemos que o processo seletivo é o método que proporcionalmente mais inclui movimentos identitários. Nesse caso, o governo, que elabora os critérios de seleção e executa o processo teria o poder de decidir se é prioridade incluir esse tipo de movimento. Nos casos em que há indicação feita pelo ministro ou quando a entidade já é definida no ato normativo, também há uma decisão em incluir ou não determinado movimento. Nesses casos, o governo tem o maior poder de definir quem são os sujeitos de representação visto que não há nem a possibilidade de uma organização diferente das por ele já reconhecidas se apresentar para exercer papel de representante. Contudo, nota-se que apesar desses métodos de escolha serem os mais frequentes nos diferentes conselhos, são os que proporcionalmente menos incluem movimentos identitários. Nesse caso, percebe-se que quando o governo tem maior poder para definir quem são os representantes da sociedade civil, há pouco esforço para incluir movimentos que defendem os direitos dos grupos excluídos. A seguir o quadro que apresenta os métodos de escolha de conselheiros nos diferentes órgãos e a proporção de conselhos que incluem movimentos identitários e utilizam aquela forma de escolha.

Métodos de escolha da sociedade civil	Número de conselhos	Número de conselhos que incluem movimentos identitários	Proporção de conselhos que incluem movimentos identitários
Eleições	11	3	27%
Processo seletivo	4	3	75%
Entidade já é definida em ato normativo	18	4	22%
Indicado pelo ministro	17	2	12%
Outros	10	2	20%

Pode-se constatar que a tendência não é incluir grupos marginalizados nos conselhos nacionais, mas apenas garantir a participação desses grupos em espaços que tratam de questões diretamente afetas a seus direitos. Essa constatação evidencia o insulamento e não a inclusão, ou seja, mesmo que existam os conselhos de direitos de grupos marginalizados, esses grupos podem permanecer segregados se as demandas não são vocalizadas em espaços mais amplos. A tendência ao isolamento é reforçada, tendo em consideração que não foram encontradas cotas ou outros esforços para aumentar a participação de grupos excluídos em conselhos que não são de direitos.

Na perspectiva teórica de Young (1990, 2000), os grupos excluídos, por terem vivências marcadas por sua posição no campo social, precisam estar presentes nos espaços públicos de decisão para que suas perspectivas sejam levadas em consideração. Quando Young diferencia perspectivas sociais de interesses, afirma que as perspectivas não engendram necessariamente interesses nem opiniões acerca de determinado tema, somente trazem um ponto de partida diferente. Desta forma, é restrito o potencial inclusivo dos conselhos nacionais para a apresentação de distintas perspectivas sociais.

Considerando que os conselhos ligados à garantia de direitos de grupos marginalizados incluem movimentos que defendem esses direitos de maneira muito mais significativa que outros tipos de conselhos, poderíamos entendê-los, na perspectiva de Fraser (1992) como esferas públicas que permitiriam o maior debate sobre os argumentos e estratégias de pautas que interessam a esses grupos e que necessitam ser transversalizadas em esferas públicas mais amplas. Não podemos considerar esses espaços como contrapúblicos subalternos porque não há garantias a respeito da autonomia dessas esferas, tanto porque podem haver grupos dominantes no espaço

quanto porque há presença de representantes governamentais. Abaixo vemos quadro que apresenta a distribuição de cadeiras entre governo e sociedade nos três tipos de conselhos.

Tipo de conselho	Proporção de representantes do governo	Proporção de representantes da sociedade
Políticas	50%	50%
Direitos	42%	58%
Fundos	57%	43%

Considerando os três tipos de conselhos, observamos que há tendência à paridade na quantidade de representantes da sociedade e do governo. Em especial, os conselhos de políticas alcançam essa meta da proporção equânime entre sociedade e governo. No entanto, nos conselhos de fundos predomina a presença governamental e nos conselhos de direitos há predominância de participantes ligados a entidades da sociedade civil.

O governo, em conselhos nacionais, não é somente um agente que escuta as demandas da sociedade, mas faz parte da própria construção política e se insere nas lutas nela presentes (Abers & Keck, 2008). Desta forma, a própria natureza desses espaços participativos traz a necessidade de que outros fóruns autônomos existam para a articulação de pautas apenas entre representantes de organizações sociais de grupos marginalizados e se constituam espaços considerados contrapúblicos subalternos.

Ainda que não se possa considerar os conselhos relacionados à garantia de direitos de grupos marginalizados como contrapúblicos subalternos, é possível conceber que seu papel inclusivo reside na própria possibilidade de proposição de pautas relativas aos direitos dos grupos excluídos em esferas públicas mais amplas. Sem levar em conta essa potência, o debate público desenvolvido nesses espaços corre o risco de perder seu potencial relativizante dos consensos construídos nos espaços públicos mais amplos e que reproduzem as situações de desigualdade. Nesse caso, um desafio que faz parte da potência dos conselhos de direitos como espaços democratizantes seria a questão da transversalidade. Somente a partir da aceitação comprometida desse desafio que os conselhos de direito poderiam promover, de fato, a justiça que busca romper o ciclo de desigualdades.

A partir da leitura das competências dos conselhos de direitos, foi possível encontrar diferentes competências relacionadas ao papel articulador e/ou transversalizador do Conselho. Essa competência, se concretizada poderia contribuir para a inserção dos argumentos debatidos nesses espaços mais sensíveis às demandas dos grupos excluídos em esferas públicas mais amplas. Abaixo, segue uma tabela com as competências relacionadas à articulação e/ou transversalização das pautas relacionadas à garantia dos direitos dos grupos excluídos:

Conselho	Competência ligada à articulação/ transversalização de pautas ligadas a garantia de direitos.
Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente	II - buscar a integração e articulação com os Conselhos Estaduais, Distrital, Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, Conselhos Tutelares, os diversos Conselhos Setoriais, órgãos estaduais, distritais e municipais e entidades não-governamentais, apoiando-os para tornar efetiva a aplicação dos princípios, das diretrizes e dos direitos estabelecidos na Lei nº 8.069/1990 e Resoluções nºs 105/2006 e 113/2006;
	XII - promover a cooperação entre os governos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e a sociedade civil organizada, na formulação e execução da política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente;
Conselho Nacional dos Direitos da Mulher	IX - articular-se com órgãos e entidades públicos e privados, visando incentivar e aperfeiçoar o relacionamento e o intercâmbio sistemático sobre a promoção dos direitos da mulher; e
	X - articular-se com os movimentos de mulheres, conselhos estaduais e municipais dos direitos da mulher e outros conselhos setoriais, para ampliar a cooperação mútua e estabelecimento de estratégias comuns de implementação de ações para a igualdade e equidade de gênero e fortalecimento do processo de controle social.
Conselho Nacional da Juventude	II - apoiar a Secretaria Nacional de Juventude da Secretaria-Geral da Presidência da República na articulação com outros órgãos da administração pública federal, governos estaduais, municipais e do Distrito Federal;
	V - articular-se com os conselhos estaduais e municipais de juventude e outros conselhos setoriais, para ampliar a

	cooperação mútua e o estabelecimento de estratégias comuns de implementação de políticas públicas de juventude; e
Conselho Nacional dos Direitos de Pessoas Portadoras de Deficiência	III acompanhar o planejamento e avaliar a execução das políticas setoriais de educação, saúde, trabalho, assistência social, transporte, cultura, turismo, desporto, lazer, política urbana, reabilitação e outras relativas à pessoa portadora de deficiência;
Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial	IX - articular-se com órgãos e entidades públicas ou privadas, especialmente aqueles que tenham como objetivo a promoção, o desenvolvimento e a implementação de ações de igualdade racial, objetivando ampliar a cooperação mútua e estabelecer estratégias comuns para a implementação da política de igualdade racial e o fortalecimento do processo de controle social; - CNPIR
Conselho Nacional de combate à Discriminação LGBT	VIII - articular-se com órgãos e entidades públicos e privados, nacionais e internacionais, visando o intercâmbio sistemático sobre promoção dos direitos de LGBT;
	IX - articular-se com outros conselhos de direitos ou setoriais, para estabelecimento de estratégias comuns de atuação;
Comissão Nacional de Política Indigenista	IV - apoiar e articular os diferentes órgãos e estruturas responsáveis pela execução das ações dirigidas às populações indígenas, acompanhando a execução orçamentária dessas ações no âmbito do Plano Plurianual 2004-2007
Comissão Nacional do Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais	VIII - promover, em articulação com órgãos, entidades e colegiados envolvidos, debates públicos sobre os temas relacionados à formulação e execução de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais.

A partir da leitura dos atos normativos dos conselhos de direitos, é possível perceber que há a preocupação em transversalizar as pautas que dizem respeito aos direitos dos grupos excluídos. Cabe perceber se essa previsão é efetiva, considerando que reside nessas atribuições o potencial inclusivo desse tipo de conselho. Como discutimos, as perspectivas sociais de pessoas pertencentes a grupos excluídos estão presentes, em sua maioria, nos conselhos que têm como objetivo formular políticas para

esses mesmos grupos. A principal forma de fazer com que as pautas defendidas por esses movimentos não fiquem restritas a esses espaços seria a partir da construção de estratégias que permitam inserir essas pautas em esferas públicas mais amplas, transpondo, dessa forma, a situação de insulamento que a inclusão em espaços limitados aponta.

Consideramos, contudo, que somente a realização do potencial transversalizador atribuído aos conselhos de direitos não é suficiente para afirmar que os conselhos nacionais, em seu conjunto são instâncias inclusivas. A transversalização das pautas relativas aos direitos dos grupos excluídos poderia favorecer a inclusão de seus interesses dialogados, ou seja, de suas idéias, contudo, não diz nada a respeito da inclusão de suas perspectivas. Nesse sentido, para se avaliar o potencial inclusivo desses espaços participativos, é importante perceber se há a presença tanto das idéias defendidas por esses movimentos, quanto das pessoas pertencentes a esses grupos (Phillips, 2001).

Considerações finais

As correntes procedimentais da democracia, aqui representadas por Schumpeter (1968), Dahl (2005) e Downs (1999), ignoram que a inclusão de sujeitos marginalizados no sistema político é meio para a concretização do ideal democrático. Como não se ocupam da construção da agenda pública que abranja especificidades de grupos sociais excluídos, tais autores não tomam em conta que espaços participativos, como os conselhos analisados, sejam potencialmente inclusivos.

Ocupadas com a questão da inclusão da diferença como meio de promover a justiça em ambientes democráticos, Young (1990) e Fraser (1992) trazem concepções úteis para a discussão desse potencial inclusivo. Questionando a neutralidade das esferas públicas e apresentando a contingência da discussão sobre o que é assunto público nesses espaços, as autoras tratam da necessidade da presença de grupos excluídos no debate para que suas perspectivas e necessidades sejam levadas em consideração. Afinal, acreditam que a ampliação da democracia ocorrerá pelo reconhecimento da diferença e pela inclusão dos grupos marginalizados nos espaços públicos de decisão.

No Brasil, desde a abertura política, inúmeras iniciativas surgiram em nível municipal, estadual e federal para tentar incorporar práticas participativas ao cotidiano

da gestão pública, sendo destacados os conselhos gestores de políticas públicas. A partir da disputa por parâmetros democráticos para as relações entre Estado e sociedade civil nesses espaços, grupos marginalizados reivindicaram acesso, inclusão, participação e pertencimento ao sistema político.

Os conselhos teriam potencial inclusivo por trazerem à pauta do debate as perspectivas sociais de grupos excluídos. Então, conselhos poderiam relativizar consensos pré-estabelecidos sobre quais são os assuntos públicos e reconfigurar as prioridades políticas? Potencialmente sim, dadas as atribuições legais que tais espaços adquiriram no contexto brasileiro, mas a ausência de pessoas pertencentes aos grupos marginalizados em espaços de discussão mais amplos limita a efetivação desse potencial.

A simples existência de conselhos de mulheres, negros, indígenas, população LGBT, deficientes físicos e idosos, não garante que suas perspectivas sociais e necessidades sejam levadas em consideração na gestão de políticas públicas. Ao mesmo tempo, a ampliação de conselhos que tratam de questões atinentes a grupos marginalizados pode fortalecer suas pautas e argumentos, possibilitando, em momento posterior, a incidência em espaços públicos mais amplos. Contudo, somente se efetivada a atribuição de transversalização e/ou articulação prevista nos atos normativos desses conselhos, poderíamos afirmar que as pautas definidas nesses espaços públicos estão sendo inseridas em espaços públicos mais amplos. De toda forma, o que se vê é a concentração desses públicos apenas em seus espaços o que limita o potencial inclusivo dos conselhos nacionais e denota que ao invés de inclusão pode tratar-se de insulamento.

Portanto, a partir da análise do desenho institucional de conselhos nacionais e de suas atribuições, podemos dizer que a ampliação desses espaços participativos, na perspectiva da criação de esferas públicas, não tem sido capaz de incluir sujeitos marginalizados no sistema político adequadamente. Para que o potencial inclusivo dos conselhos se efetive é necessário que o potencial transversalizador atribuído aos conselhos de direitos seja realizado e que a presença desses públicos seja garantida em espaços mais amplos e não apenas naqueles que visam à defesa de seus direitos.

Referências bibliográficas

- Abers, Rebecca. & Keck, Margaret. **Representando a diversidade? Estado, sociedade e 'relações fecundas' nos conselhos gestores.** Cadernos do CRH (UFBA), v. 21, p. 99-112, 2008.
- Dagnino, Evelina. **Cultura, Cidadania e Democracia: A transformação dos discursos e práticas da esquerda brasileira.** In: Alvarez, Sônia.; Dagnino, Evelina. & Escobar, Arturo. (orgs.) *Cultura e Política nos Movimentos Sociais Latino Americanos: Novas Leituras.* Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1998.
- Dagnino, Evelina; Olivera, Alberto e Panfichi, Aldo. **Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina** In Dagnino, E.; Olivera, A. e Panfichi, A. (orgs) "A disputa pela construção democrática na América Latina." São Paulo: Paz e Terra; Campinas-SP: Unicamp, 2006.
- Dahl, Robert A. **Poliarquia: Participação e Oposição.** São Paulo: EDUSP, 2005.
- Doimo, Ana Maria. **A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70.** Rio de Janeiro: APONCS/Relume-Dumará, 1995.
- Downs, Anthony. **Uma teoria econômica da democracia.** São Paulo: EDUSP, 1999.
- Fraser, Nancy. *Rethinking Public Sphere: A Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy.* In Calhoun, Craig. **Habermas and the Public Sphere.** The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, and London, England. 1992
- Gohn, Maria da Glória. **Conselhos populares e participação popular.** Revista Serviço Social e Sociedade. n°. 34 São Paulo: Cortez, 1990.
- IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. **Perfil dos municípios brasileiros 2009.** Rio de Janeiro: IBGE, 2010.
- Miguel, Luis Felipe. **A democracia domesticada: bases antidemocráticas do pensamento democrático contemporâneo.** Dados, vol.45, no.3, p.483-511. 2002
- Phillips, Anne. "De uma política de idéias a uma política de presença?" **Revista de Estudos Feministas.** vol. 9, n. 1. p. 268-290. 2001
- Raichelis, Raquel. **Sistematização: Os conselhos de gestão no contexto internacional.** In: CARVALHO, Maria do Carmo A. & Teixeira, Ana Cláudia C. (orgs.) *Conselhos gestores de políticas públicas.* São Paulo: Pólis, 2000.
- Santos, Boaventura de Sousa. & Avritzer, Leonardo. **Para Ampliar o Cânone Democrático.** In: *Democratizar a Democracia.* Boaventura de Sousa Santos. (org.) Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- Schumpeter, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo y Democracia.** Madrid: Aguilar, 1968.
- Simões, Júlio Assis. **O dilema da participação popular: a etnografia de um caso.** São Paulo: ANPOCS - Marco Zero, 1992.
- Teixeira, Ana Claudia Chaves; Souza, Clóvis Henrique Leite de; Lima, Paula Pompeu Fiuza. **Arquitetura da participação no Brasil: uma leitura das representações políticas em espaços participativos nacionais.** Trabalho apresentado no 35º Encontro Anual da ANPOCS. Caxambu, Outubro, 2011.

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

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