

**Simpósio Nacional Democracia e Desigualdades**  
**Universidade de Brasília – 23 a 26 de Abril de 2012**

**(Des)igualdade e representação política: velho debate, novas teorias<sup>1</sup>**

Debora Rezende de Almeida<sup>2</sup>

### **Resumo**

Nas últimas décadas, a relação entre representação política e igualdade tem sido alvo de disputas teóricas relevantes, entre as quais destacam-se os argumentos sobre a fragilidade da igualdade eleitoral para dar conta da diversidade social e da expressão das diferenças, principalmente aquelas relacionadas a gênero, classe e raça. Essa literatura reativou o debate sobre representação e a defesa do alargamento das fronteiras de inclusão política, com base nas noções de perspectivas sociais, demandas representativas e discursos, para citar algumas. Ademais, essa discussão deu vazão a propostas de representação da sociedade civil ao tirar o foco da representação de interesses expressos eleitoralmente. Apesar dos ganhos analíticos, alguns questionamentos vêm sendo feitos sobre a capacidade de inclusão política e a legitimidade destas experiências. De um lado, os críticos apontam que a pluralização da representação não resolve o problema da igualdade, haja vista que as vantagens de educação e renda são desigualmente distribuídas, traduzindo-se em sub-representação de alguns grupos. Além disso, consideram que a ausência de autorização e *accountability* pode agravar a exclusão política. Por outro lado, alguns analistas destacam que a sociedade civil tem tornado visíveis e compreensíveis demandas de grupos excluídos dos espaços de representação. Com base nesse debate, o trabalho abordará os desafios à igualdade política nas novas formas de expressão e de representação política.

Palavras-chave: representação política, igualdade, democracia, sociedade civil.

### **1 Introdução**

Democracia e participação são temas frequentemente correlatos na teoria política, estando presentes tanto nas visões liberais minimalistas, quanto nas teorias da democracia representativa e participativa. A diferença, como bem notou Fung (2003, p. 529), está na ênfase dada por essas correntes ao papel da participação. Sua importância é associada seja à valorização da liberdade individual e à revitalização do governo representativo, seja aos valores intrínsecos, como forma de autogoverno, e ao valor instrumental do engajamento no aperfeiçoamento da

---

<sup>1</sup> Uma primeira versão ampliada deste artigo será publicada nos “Textos para Discussão” do IPEA, com o título “Representação política e conferências: os desafios da inclusão da pluralidade”.

<sup>2</sup> Professora do IPOL/UnB.

*accountability* e da sua justiça. Nas últimas décadas, essa dimensão da participação como meio de aperfeiçoar a prestação de contas e a efetividade de agências e programas governamentais vem ganhando destaque a partir da defesa da democracia participativa da ampliação dos espaços e atores no processo decisório. Desse modo, os participacionistas contribuíram para superar os pressupostos da racionalidade e da competência exclusiva dos representantes nas decisões políticas e para apresentar as potencialidades da participação para facilitar a inclusão das distintas demandas sociais e representar a diferença e a comunalidade (AVRITZER, 2002; HABERMAS, 2003). Retomam, outrossim, a ideia de igualdade como igual oportunidade de participar do poder e não apenas de consentir sobre o poder (MANIN, 1997).

Apesar dos avanços na avaliação das distintas relações entre Estado e sociedade, importa salientar que a teoria participativa prestou pouca atenção à questão da representação, a não ser para denunciar suas mazelas ou limitações e valorizar a participação. Essa postura vem se modificando diante da constatação de que atores sociais estão de fato vocalizando interesses sociais, principalmente nos espaços que contam com participação institucionalizada da sociedade civil, como os conselhos, as conferências e os orçamentos participativos no Brasil. O novo contexto demanda uma interpretação diferenciada sobre a legitimidade democrática desses atores, na medida em que estão exercendo representação política (SAWARD, 2008; LAVALLE et al, 2006; AVRITZER, 2007; ABERS e KECK, 2008). Ao apontar para novas formas de representação, que se desenvolvem em diferentes níveis e domínios da política não-eleitoral, os estudos desafiam a compreensão tradicional da representação política que a associa com os princípios de delegação, igualdade matemática e monopólio territorial (AVRITZER, 2007). Desse modo, a aplicação do conceito a contextos específicos demonstra que os seus princípios definidores estão aquém das práticas sobre as quais discorrem.

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

Essas questões são respondidas de diferentes maneiras e versam também sobre uma ampla gama de experiências de representação não-eleitoral, desde as mais formais até as informais, que podem contribuir mais para obscurecer o problema do que esclarecer. A proposta deste artigo é olhar para as experiências institucionalizadas de representação da sociedade civil no Brasil, como conselhos e conferências de políticas públicas, a fim de destacar seus limites e potencialidades para a inclusão da pluralidade. Parte-se do pressuposto que as experiências formais de representação extraeleitoral no país trazem questões relevantes para se pensar a legitimidade da representação que são distintas daquelas apresentadas nas esferas informais de mobilização e pressão sociais.

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

## **2 O debate contemporâneo sobre representação: do Estado para a sociedade civil**

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

de todos – no momento constitutivo da soberania – e a sua exclusão – na capacidade coletiva de compartilhar o governo.

Com o advento do sufrágio universal, a base do consentimento e da delegação dos representantes foi ampliada, promovendo o encontro entre representação e democracia. De acordo com Rosanvallon (2009), a eleição é uma necessidade procedimental prática para dar conta da busca pela unanimidade, que está presente no ideal político desde o mundo antigo. A eleição mescla dois princípios: o de justificação (identificação, remete à vontade geral do povo nas urnas, e, nesse sentido, mantém na origem do regime democrático o desejo de expressar a unanimidade e a generalidade), e uma técnica de decisão (a regra da maioria, que é uma condição de estabelecimento do regime, onde a maior quantidade vale pela totalidade). As eleições permitem os cidadãos se sentirem representados por dois motivos. Primeiro, porque operacionalizam a participação dos cidadãos e a expressão de suas preferências, ao considerar de forma matematicamente igual o voto de cada indivíduo. Segundo, a eleição também é o momento de realização da *accountability*, pois possibilita o veredito dos cidadãos em relação às posições assumidas ou propostas pelos representantes para a formação da agenda pública.

A ênfase da democracia representativa nos princípios de liberdade individual e na ideia de consentimento de todos relegou o problema da justiça e da igualdade a um segundo plano. A solução para a desigualdade estaria no próprio sistema político que abarcaria formalmente os indivíduos, por meio dos direitos universais, e as facções que se organizam para a expressão das diferenças e se apresentam para a competição partidária, o que reduziria a distância entre desiguais (CUNHA, 2012). Nesta concepção, a centralidade é dada ao consentimento voluntário que legitima os atos do governo, sem vinculação com conteúdos substantivos, ou seja, noções de justiça e de igualdade, que extrapolem o plano formal dos direitos. Essa é uma ideia contrastada por alguns autores que destacam a ausência de uma vinculação necessária entre democracia legítima e justiça. John Rawls, um dos representantes mais ilustres dessa corrente, argumenta que decisões tomadas por majorias sólidas podem ser, ao mesmo tempo, questionáveis do ponto de vista da justiça (ARAUJO, 2002, p. 74). Nesse sentido, olhar para os procedimentos de legitimação das decisões é insuficiente para solução do problema da justiça e da igualdade entre pessoas e grupos de pessoas.

A teoria da justiça é discutida atualmente sob vários aspectos, não restrita à dimensão política. Contudo, no que se refere ao exercício do poder político, não há como negar um diálogo

com a teoria democrática. *Quem* pode participar e *como deve* participar das decisões coletivas são questões diretamente relacionadas com a igualdade entre os cidadãos (Ibid., p. 76). Mesmo que não haja uma relação automática entre igualdade de participação e decisões coletivas mais justas, a participação de todos os afetados pelas decisões é um problema central para a promoção da igualdade política. Diante da constatação de que a institucionalização da representação não garante a representatividade ou correspondência com a vontade ou interesse dos representados, tampouco a inclusão da pluralidade de demandas, a teoria representativa precisa lidar com o problema da ampliação da influência do cidadão.

A pluralização de atores e espaços, responsáveis por ampliar as oportunidades de representação de temas, grupos, ideias e pessoas/grupos no mundo contemporâneo, vem sendo apontada como um dos caminhos para aperfeiçoar a representatividade das decisões políticas. As experiências participativas/representativas são variadas, envolvendo atores distintos da sociedade civil – *experts*, movimentos e organizações sociais, grupos de interesses, ativistas, organizações não-governamentais, mídia, grupos identitários, etc – em espaços formais e informais e de dimensão local, nacional e/ou global. Esse cenário demanda uma visão mais consistente da representação política em superação às noções reducionistas, que a associam seja com as funções normatizadas e institucionalizadas de eleitores e representantes, seja com os mecanismos agregativos de resolução de conflitos, tendo em vista a impossibilidade de formação de uma vontade comum em uma sociedade pluralista.

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

grifos no original). Desse modo, pessoas são atingidas de alguma maneira pelas decisões ou discursos proferidos sem autorização e controle institucionalizado.

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

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

Ao abrir espaço para o papel das identidades dos representantes, a teoria feminista traz a importância da complementaridade entre representação descritiva e eleitoral. Nessa direção, Young (2000) apresenta ao lado da representação de interesses, a noção de representação de opiniões e perspectivas sociais. As perspectivas sociais são definidas como “o ponto de vista que membros de um grupo têm sobre processos sociais por causa de sua posição neles” (YOUNG, 2000, p. 137, tradução da autora). Essa noção permite a defesa da representação descritiva, pois atrela a representatividade à existência de determinadas características e experiências compartilhadas e não à defesa de um interesse específico. A noção de perspectivas deu vazão também à defesa da representação da sociedade civil ao tirar o foco da representação como

sinônimo de “falar em nome de interesses de outros”. Como observa Young (2006, p. 167), “representar um interesse ou uma opinião geralmente envolve promover certos desdobramentos específicos no processo de tomada de decisão, ao passo que representar uma perspectiva geralmente significa promover certos pontos de partida para a discussão”.

Outros argumentos a favor de formas diferenciadas de inclusão e representação apontam para a legitimidade de associações que defendem ideias e discursos a partir da identificação com a situação vivida por outros indivíduos (AVRITZER, 2007; DRYZEK e NIEMEYER, 2008). O que as organizações da sociedade civil, movimentos sociais e indivíduos estão representando é um discurso sobre direitos ou temas e não um conjunto específico de pessoas. Na medida em que uma ampla gama de discursos se faz representada, os sujeitos ver-se-iam contemplados, inclusive em seus dilemas e tensões, tirando o peso da legitimidade deliberativa que pressupõe que todos devem estar envolvidos (MENDONÇA, 2010). Na mesma direção dos argumentos a favor da pluralidade de demandas a serem representadas, Saward (2008) argumenta que é preciso focar mais na dinâmica do que nas formas de representação, destacando a contingência e contestabilidade de todas as suas formas. A representação pode ser conceituada em termos de reivindicações/demandas representativas por uma variedade de atores políticos, ao invés de (como normalmente é o caso) vê-la como o resultado alcançado, ou potencialmente alcançável a partir das eleições. Por fim, é possível citar a ideia de representação por afinidade, defendida por Avritzer (2007) para o caso das instituições participativas (IPs) no Brasil. A legitimidade destes representantes da sociedade civil é atribuída à afinidade e relação com o tema, que os atores adquirem ao longo do seu histórico de participação e envolvimento com a política. Nesse caso, o objetivo não é a representação de pessoas, mas de temas e experiências.

Todas estas alternativas à legitimidade da representação da sociedade civil apresentam críticas ao modelo representativo consolidado nos últimos dois séculos que aposta na expressão da pluralidade no momento eleitoral ou na livre manifestação e organização de grupos de interesse, com foco no modelo econômico e autointeressado de cidadão. A necessidade de direcionar a atenção à pluralidade não expressa por estas vias de representação está baseada seja numa concepção da política como espaço de construção e transformação das preferências, seja na constatação das desigualdades culturais e materiais que impedem a manifestação autônoma dos indivíduos. Esse debate sobre os problemas da inclusão política é frutífero e controverso. Como se destacou acima, o que está em jogo são ideias consolidadas sobre a igualdade política e sobre a

legitimidade do poder, baseada na autorização dos governados. Além disso, ao mesmo tempo em que essas experiências tentam avançar em relação à consideração igual da diversidade, elas colocam problemas para a inclusão política, na medida em que o acesso aos mecanismos de influência da sociedade civil também é desigual.

Miguel (2011) é um dos autores que apresenta tais fragilidades da teoria contemporânea sobre representação. Para o autor, tanto a noção de perspectivas, quanto a ideia de *advocacy* não dão conta de uma teoria da representação como exercício de poder. A primeira porque obscurece a centralidade dos interesses, deixando de discutir a relação entre perspectivas sociais e a produção das preferências. Miguel aposta que a justificativa para inclusão de grupos na política deve vir não da noção de perspectivas, mas de uma defesa da justiça, onde a presença pode dar acesso ao capital econômico, cultural e político, necessário para o exercício do poder. Já a segunda proposta retira de cena a autorização e *accountability* institucionalizada. Na ausência de mecanismos institucionais de controle e influência que impeçam a usurpação do poder, as formas de representação da sociedade civil estariam em pior posição do que os espaços tradicionais de representação no que diz respeito ao seu caráter democrático (Ibid., p. 43). Diante da desigualdade de acesso à esfera pública e às posições de influência no processo decisório, bem como do reconhecimento desigual por parte do Estado e dos atores da sociedade civil de quem são os interlocutores legítimos para falar em nome da sociedade, estes mecanismos de representação da sociedade civil podem reforçar as hierarquias e o poder já existentes (Ibid., p. 52). Miguel defende que a construção autônoma dos interesses deve ser central em uma teoria da representação, e não a aceitação de preferências adaptativas oferecidas por aqueles que falam em nome de alguém, sem autorização.

A crítica tem seus méritos de reintroduzir a importância dos mecanismos de controle dos representantes e alertar para as desigualdades que permeiam os espaços de participação/representação da sociedade civil. Todavia, é baseada em um argumento tautológico que retoma a necessidade de autorização eleitoral, sem perceber outras possibilidades de se prestar contas e exercer responsividade. A partir de um ponto de vista muito realista de que a construção autônoma é desejável e deve ser buscada, mas não é possível de ser viabilizada em todos os espaços e momentos de deliberação da política pública, a questão seria saber como criar mecanismos que conectem estes momentos representativos com dinâmicas de participação e



debate público. Ademais, é preciso considerar que algumas instituições participativas no Brasil não prescindem de autorização, mesmo que esta ocorra entre um público restrito.

Quanto à ausência de um processo autorizativo para incorporação da pluralidade e para o controle democrático dos representantes, as IPs, diferentemente dos espaços informais de representação da sociedade civil, não operam por autoautorização. Esses mecanismos de representação de atores coletivos, como conselhos de políticas, conferências, comitês de bacia hidrográfica e Orçamentos Participativos (OP) no Brasil, apresentam uma forma específica de autorização e seleção, semelhante às eleições. Nesses casos há uma legitimação derivada, na medida que tanto o Estado quanto a sociedade reconhecem estes atores como interlocutores válidos. Em relação à sociedade, há um grupo no qual está a origem da representação exercida por esses representantes, mas esse grupo pode incluir ou não todas as associações ligadas ao tema ou mesmo não estar organizado em associações. Estudos vêm apontando a relevância de se avaliar em que medida existem formas transparentes de escolha dos representantes, de maneira a envolver um conjunto amplo da população e a diversidade de perspectivas e de associações diretamente relacionadas ao tema ou à política pública (ALMEIDA, 2011; LÜCHMANN, 2008). Sendo assim, a representatividade está diretamente relacionada à forma como os espaços são constituídos.

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

A importância do julgamento para legitimidade democrática da representação da sociedade civil, de origem extraeleitoral, está baseada numa concepção deliberativa da política.

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

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

Em segundo lugar, mais do que dupla face, a *accountability* é um processo que pode se desenvolver de maneira relacional em diferentes níveis. Essa é uma dimensão que vem sendo desenvolvida por teóricos deliberativos baseados na ideia de sistemas, os quais propõem avaliar a legitimidade da deliberação que ocorre nos diferentes minipúblicos a partir de sua conjugação com outros espaços informais e formais. Nesses casos, os autores buscam retirar as exigências de que todos os espaços de deliberação contenham todos os atributos requeridos para a “boa deliberação” (PARKINSON, 2003; HENDRIKS, 2006). O sistema deliberativo como um todo deve provê-los. Conforme destacado por Mendonça (2011, p. 214), é preciso desterritorializar a deliberação, de modo a pensá-la como um processo diferido no tempo e espraiado no espaço, não

se conformando em diálogos específicos. Essa noção permite a compreensão da representação não como uma ação singular de cada indivíduo ou instituição, mas como um sistema complexo e plural – onde emergem várias atividades e esferas de deliberação e abre caminho para um conceito mais realista da política representativa, que possa trabalhar a interação entre pluralidade e unidade, soberania individual e do Estado.

De acordo com Parkinson (2003), a legitimidade dos atores no processo deliberativo, face à ausência de autorização e da presença de *todos* envolvidos, emerge na interseção entre a esfera pública e o Estado e não no interior de diferentes fóruns deliberativos (Ibid., p. 186). Desse modo, os diferentes fóruns são dependentes da comunicação que ocorre na conversa cotidiana, no ativismo e nos diferentes fóruns representativos de tomada de decisão. A capacidade dos diferentes grupos e espaços tornarem visíveis e compreensíveis demandas de grupos excluídos dos espaços de representação precisa ser avaliada a partir dessa interação dos diferentes momentos de processamento de uma política pública ou esferas de deliberação (GOODIN, 2008, HENDRIKS, 2006). Nessa perspectiva, a atividade representativa está diretamente conectada com práticas de participação e deliberação. Manifestações de protesto e ativismo dos indivíduos podem, por exemplo, impulsionar tanto diretamente o Estado, como agências de controle e sociedade organizada de modo a exigir explicações e justificações. Ao mesmo tempo, a sociedade civil dentro das instituições participativas pode servir ela própria de agência de controle forçando o Estado a informar ou deliberando sobre o cumprimento de determinada orientação política. Situar as IPs nesta rede ampla pode ajudar a compreender suas possibilidades e limites no processo de prestação de contas e responsividade.

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

### **3 Conferências Nacionais: contribuições ao debate teórico**

As inovações institucionais da recente democracia brasileira figuram como um rico laboratório para o debate internacional sobre a pluralização da representação, ao mesmo tempo em que demandam uma leitura diferenciada sobre sua legitimidade democrática. Desse modo,

embora façam parte de um movimento global de protagonismo dos atores sociais na denúncia dos limites da democracia representativa e na proposição de alternativas para a política democrática, a compreensão dos arranjos participativos no país requer atenção às especificidades da relação entre Estado e sociedade. A primeira delas refere-se ao contexto de redemocratização em que emergem. A participação da sociedade civil no processo decisório de políticas públicas e como princípio de organização da república brasileira consubstanciou-se com a Constituição de 1988, após um longo histórico de exclusão da grande maioria da população do processo de legitimação dos governos e de influência nas suas decisões. A segunda especificidade diz respeito ao amplo repertório de participação dos cidadãos, desde as mais diretas até as mais indiretas, formais e informais. As práticas participativas/ representativas incluem práticas menos conhecidas, como as conferências de políticas públicas, passando pela reestruturação e ampliação de experiências preexistentes, como as audiências públicas, os conselhos e os comitês de bacia hidrográfica, sem prescindir da valorização de práticas menos afamadas, como as ouvidorias e as mesas de negociação e de diálogo, e da criação de espaços completamente distintos, como os orçamentos participativos. Essas experiências foram denominadas por Avritzer (2009, p. 8) de instituições participativas: “são instituições que operam simultaneamente por meio dos princípios de participação e representação; transformam características voluntárias da sociedade civil em formas de permanente organização política; interagem com partidos políticos e atores estatais e para as quais o desenho institucional tem grande relevância na sua efetividade”.

Entre as IPs destacadas acima, o artigo se dedica a analisar as mudanças na forma de pensar a legitimidade da representação, a partir das conferências de políticas públicas. Apesar de existirem no cenário brasileiro desde antes da redemocratização – a primeira conferência nacional de saúde foi organizada pelo governo Vargas ainda nos anos 40 – nos últimos anos, especialmente no governo Lula, a natureza, a composição e a extensão das conferências mudaram completamente o seu papel no quadro geral de produção das políticas públicas. De acordo com Pogrebinschi e Santos (2010), de 87 conferências realizadas entre 1988 e 2010, 71,3% delas foram realizadas no governo Lula (2003-2010). Os temas de abrangência das conferências são variados englobando desde questões relacionadas à saúde, às minorias e direitos humanos, ao Estado, economia e desenvolvimento, à educação, à cultura, à assistência social e ao esporte. Envolvem um número expressivo de participantes. Estima-se que mais de cinco milhões de pessoas tenham participado nas diferentes etapas (BRASIL, 2010).

As conferências nacionais se institucionalizaram como parte do processo de formulação de políticas públicas do Poder Executivo e, por conseguinte, acabam impactando o processo legislativo na produção de leis, seja pelo seu aspecto informativo, seja pela legitimação via participação, seja pelos insumos deliberativos próprios de sua atividade representativa (POGREBINSCHI e SANTOS, 2010, p. 10). Mais do que instituições participativas nos termos definidos por Avritzer (2009), as conferências são instituições representativas no sentido que geram dinâmicas de representação da sociedade civil e compõem de forma mais complexa a estrutura de representação política no âmbito do Estado e de seus Poderes, abrindo novos espaços de influência da sociedade civil para além das formas mediadas pelo voto e os partidos políticos. Além da dimensão institucionalizada/não eventual e representativa das conferências, os autores concordam com algumas características que definem esses processos, a saber, convocação e organização pelo Poder Executivo, envolvimento de atores da sociedade civil e do Estado, aspecto deliberativo e propositivo da formulação e monitoramento das políticas públicas e presença de etapas preparatórias e de um processo escalonado – municipal, regional, estadual e nacional (MORONI, 2006; TEIXEIRA, et al, 2011; POGREBINSCHI e SANTOS, 2010)<sup>3</sup>.

Atualmente, pouco se sabe sobre a capacidade das conferências instituírem um processo representativo que leve em conta a pluralidade de atores e demandas sociais. Avaliar essa dimensão é imprescindível para a compreensão de sua potencialidade inclusiva. Tal pesquisa será realizada com base em dados secundários produzidos por diferentes autores e institutos de pesquisa. Utiliza principalmente informações apresentadas por Teixeira, et al (2011), devido a sua variedade de informações sobre as normas que regulamentam a representação em distintas conferências, e dados de uma pesquisa do Projeto Democracia Participativa (PRODEP) em parceria com a Vox Populi, realizada com 2.200 pessoas, em 24 estados e no Distrito Federal, em junho de 2011. Apenas os Estados do Amapá e de Roraima não constam da amostra, a qual apresentou características muito próximas da população relacionadas à raça/cor, gênero,

---

<sup>3</sup> Uma das diferenças da denominação de Pogrebinschi e Santos (2010) em relação à definição de Teixeira, Souza e Lima (2011) é que aqueles não excluíram de sua classificação as conferências que foram convocadas pelo Poder Legislativo – 8ª e 10ª Conferências de Direitos Humanos. Além disso, os primeiros autores excluíram de sua classificação as Conferências Nacionais de Ciência, Tecnologia e Inovação de 2001, 2005 e 2010 e a Conferência Nacional Direitos da Criança e do Adolescente de 1995, por não possuírem caráter deliberativo, normativo e nacional.

escolaridade e renda, conforme dados da PNAD (2009)<sup>4</sup>. Entre os entrevistados, 143 pessoas (6.5%) declararam ter participado de alguma conferência de política pública. Será também destacada a avaliação de Silva (2009) sobre a efetividade das conferências na produção de políticas públicas. Além da referência a essas pesquisas, o artigo realizou uma análise qualitativa em 28 regimentos internos e/ou regulamentos de conferências nacionais. A seleção priorizou as últimas edições de conferências realizadas em cada área temática, até o ano de 2010<sup>5</sup>.

Para analisar a presença da pluralidade como princípio de legitimidade da representação nas conferências, o artigo considera, em primeiro lugar, o processo de inclusão dos atores sociais. Em segundo lugar, olha para o relacionamento entre representantes e representados. Face ao conhecimento ainda pequeno da dinâmica das conferências, em sua multiplicidade de temas e atores, pretende-se levantar questões que possam orientar os estudos sobre a representatividade dessas experiências, mostrando que é possível uma forma ampliada de representação política que não se restrinja aos mecanismos de autorização de todos e à concepção de igualdade liberal.

### **3.1 Como incluem a pluralidade?**

Em trabalho anterior sugeri analisar a inclusão dos diferentes grupos e indivíduos nas instituições participativas – especificamente conselhos gestores e comitês de bacia hidrográfica – a partir de quatro dimensões: i) quais são os segmentos e categorias que têm assento; ii) quais são as regras que habilitam quem tem direito a participar; iii) quem são estes atores em termos de características socioeconômicas e iv) como são selecionados (ALMEIDA, 2011). Essas questões permitem avaliar tanto a dimensão normativa, a saber, as regras que informam o processo de

---

<sup>4</sup> Disponível em:

<[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2009/pnad\\_sintese\\_2009.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2009/pnad_sintese_2009.pdf)>. Acesso em 9 out. 2011.

<sup>5</sup> Aquicultura e Pesca (2009); Assistência Social (2009); Cidades (2003); Comunicação (2009); Cultura (2010); Defesa Civil e Assistência Humanitária (2010); Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (2008); Direitos da Pessoa com Deficiência (2008); Direitos da Pessoa Idosa (2009); Direitos Humanos (2008); Economia Solidária (2010); Educação (2010); Educação Básica (2008); Educação Escolar Indígena (2009); Educação Profissional Tecnológica (2006); Esporte (2010); Gestão do Trabalho e da Educação na saúde (2006); Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais (2008); Juventude (2008); Medicamentos e Assistência Farmacêutica (2003); Meio Ambiente (2008); Políticas Públicas para Mulheres (2007); Saúde (2008); Saúde Ambiental (2009); Saúde Indígena (2001); Saúde Mental (2010); Segurança Alimentar e Nutricional (2007) e Segurança Pública (2009). Apenas nos casos da Conferência das Cidades e da Saúde Indígena não foi possível obter os documentos das últimas edições. Também ficaram de fora as Conferências de Ciência e Tecnologia e Inovação, Comunidades Brasileiras no Exterior, Direitos da Criança e Adolescente, Promoção da Igualdade Racial, Povos Indígenas, Saúde Bucal e Saúde do Trabalhador, as quais não consegui acesso aos documentos por meio de pesquisa na Internet.

inclusão e “autorização” dos atores, bem como a empírica, ao direcionarem para como se dá a participação e a representação. Desse modo, será possível perceber em que medida as conferências caminham para a consideração igualitária dos distintos interesses, valores, opiniões e perspectivas presentes na sociedade, complementando a igualdade matemática do voto.

i) Quem são os atores e segmentos que participam?

A primeira observação sobre o processo de inclusão nas conferências e distintas IPs no Brasil é que há diferenças em relação aos objetivos e aos grupos e indivíduos incluídos. Tendo em vista as características das conferências como instâncias de proposição e deliberação de políticas públicas nos diferentes níveis da Federação, sem a autorização de todos os indivíduos, a questão que se coloca é que tipo de participante poderia trazer mais contribuições: atores já envolvidos na discussão de certo tema (por exemplo, entidades/organizações, movimentos sociais, grupos de interesse, comunidades epistêmicas, etc.) ou os chamados “cidadãos comuns”, sem muito envolvimento com a temática. É importante lembrar que a solução representativa para o problema da escala e complexidade das decisões continua a ser uma questão imperativa nas sociedades contemporâneas. Apesar dos ganhos da participação direta, já destacadas por extensa literatura, em alguns casos ela não é possível, tampouco desejável. Desse modo, é preciso avaliar em que medida os cidadãos comuns são incluídos ou não nas conferências e qual é a justificativa para a participação de atores sociais e estatais nos distintos momentos desses processos.

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

---

<sup>6</sup> É importante lembrar que a ausência de etapas municipais ou estaduais não impedem a realização da conferência nacional.

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

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

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

Os dados numéricos sobre a representação dos segmentos sociais nas conferências indicam que esses são espaços potenciais de inclusão da pluralidade. Todavia, pouco se sabe se a maior participação da sociedade civil vem acompanhada de uma distribuição plural em relação às

---

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



distintas perspectivas sociais e discursos públicos sobre as temáticas ali tratadas. Considerando que apenas um pequeno número de associações e indivíduos participam dos processos nacionais que estabelecem as diretrizes das políticas públicas é preciso dar atenção às regras que normatizam esta inclusão.

ii) Quais são as regras que habilitam as entidades?

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

A leitura dos regimentos internos (RIs) e/ou regulamentos de 28 CNs realizadas nos últimos anos mostrou que o critério de territorialidade é um dos elementos centrais de definição do número de participantes e está presente em todos os processos analisados. Considerando a dimensão continental do Brasil e a heterogeneidade em termos numéricos da população, é importante que as CNs estejam preocupadas em adotar critérios de proporcionalidade de acordo com a faixa de habitantes. Por outro lado, esta escolha necessariamente gera um desequilíbrio em termos de regiões do país, haja vista que especialmente a região Sudeste é representada com um número maior de delegados. Desse modo, é importante perceber se existem mecanismos que buscam ampliar qualitativamente a diversidade de interesses e perspectivas.

Nessa direção verificou-se se os RIs adotam alguma especificação dos representantes da sociedade civil nas etapas nacionais, para além da subdivisão entre Estado e sociedade. De 28 RIs, 19 (68%) citam categorias mais gerais da sociedade civil, por exemplo, trabalhadores, ONGs, movimentos populares, empresários, etc. Esta interpretação mais ampla dos atores que

compõem a sociedade civil pode contribuir para a disputa entre as diferentes associações que participam das etapas estaduais, permitindo que as entidades com “afinidade” temática (AVRITZER, 2007) participem do processo. Apenas 4 RIs especificaram quais eram as entidades que têm direito à vaga – Aquicultura e Pesca, Educação Profissional e Tecnológica, Saúde Indígena e Segurança Pública. Por outro lado, não é possível afirmar até que ponto a não especificação de algumas categorias pode levar à mobilização apenas das associações com maiores recursos políticos e materiais. Esta é uma questão de difícil mensuração, que só poderá ser respondida com a análise qualitativa dos participantes das distintas conferências.

Para que possam expressar a multidimensionalidade da política, as conferências nacionais precisam incorporar não apenas a diversidade de atores da sociedade civil, mas espelhar uma diferenciação interna no perfil dos participantes. De acordo com pesquisa nos regimentos internos de Teixeira, et al (2011) não há, em geral, uma preocupação na normatização das CNs com a inclusão das diferentes perspectivas opiniões e interesses, a partir de um olhar para a presença de cotas para alguns grupos tradicionalmente excluídos. Apenas 15% de 52 conferências analisadas destinaram vagas por gênero, 7% por idade e 9% por cor ou raça. A condição socioeconômica foi critério de inclusão para duas conferências de Segurança Alimentar e Nutricional e citada, sem especificação de cotas, para a 11ª de Direitos Humanos e 2ª de Políticas Públicas para as Mulheres. Os autores notam que a presença de tal orientação por perspectivas sociais é restrita a espaços cujo público esperado é deste ou daquele grupo social. A tendência é mais de escuta de demandas e mediação de interesses de grupos beneficiários das políticas, do que de inclusão de diferentes perspectivas no debate político (Ibid., p. 29). Sendo assim, associam a participação nas conferências com a interpretação neocorporativa de Schmitter<sup>8</sup>, uma vez que assumem monopólios associativos, pois somente organizações com certas características seriam capazes de agregar opiniões com informações precisas, expertises profissionais, capacidade contratual e legitimidade de participação.

Essa é uma interpretação que precisa ser confrontada. Primeiro porque os dados acima sobre a ampla denominação das categorias que englobam a sociedade civil não permitem afirmar que as conferências são processos de disputa de grupos de interesses e corporativos. Mesmo que a defesa de interesses de categorias seja uma dinâmica presente nas conferências, é importante

---

<sup>8</sup> SCHMITTER, Philippe C. Still the Century of Corporatism? *The Review of Politics*, v. 36, n. 1, p. 85-131, Jan. 1974.

lembrar que como espaço de deliberação de políticas públicas, elas precisam transcender a discussão corporativa englobando uma discussão mais generalizada sobre as diretrizes da política. Segundo porque a ausência de políticas afirmativas em torno de perspectivas sociais pode não significar ausência das mesmas das conferências e ou de grupos em defesa de algumas posições identitárias, culturais e sociais. Os dados a seguir sobre o perfil dos participantes podem dar algumas pistas neste sentido.

### iii) Perfil socioeconômico e cultural.

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

A ausência de critérios de inclusão de algumas perspectivas sociais em seus documentos regulamentadores, como se viu na seção anterior, não pode ser lida como sinônimo da não participação nas CNs. Apesar disso é causa para preocupação que essa não seja uma orientação dos documentos normatizadores do processo. Além do mais, não se sabe em que medida a presença de grupos com alta capilaridade organizativa também espelha uma formação elitista, no que diz respeito ao perfil de renda e escolaridade, e pouco plural em relação à raça/cor e gênero.

Em pesquisa realizada pelo PRODEP em parceria com o Instituto de Pesquisa Vox Populi, numa amostra representativa da população brasileira, foi possível perceber que, em geral, as conferências têm incluído a participação de mulheres e negros, com algumas diferenças quando se trata da escala – municipal, estadual e nacional – como se pode ver no Texto para Discussão de Eleonora Cunha (2012). Já o critério de escolaridade e renda revelou-se um fator que diferencia os participantes de conferências da população em geral. A escolaridade dos participantes não apenas é maior, mas também se eleva juntamente com a etapa da conferência. Na etapa nacional, 57,9% daqueles que disseram participar possuem ensino superior e/ou pós-graduação. Por outro lado, um fenômeno interessante é que aumenta o percentual de pessoas com ensino fundamental

– 17,9% na etapa estadual e 31,6% na nacional – enquanto a participação de pessoas com ensino médio diminui – 35,9% na estadual para 10,5% na nacional.

Tabela 1 – Nível de escolaridade dos participantes X etapa da conferência em %

Nível de escolaridade	Etapas das Conferências			
	Local/Regional	Municipal	Estadual	Nacional
Ensino fundamental (incompleto/completo)	24,5	27,8	17,9	31,6
Ensino médio (incompleto/completo)	38,3	40,7	35,9	10,5
Ensino Superior (incompleto/completo)	28,7	24,1	33,3	36,8
Pós-Graduação	8,5	7,4	12,8	21,1
<b>Total</b>	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Fonte: Pesquisa PRODEP/Vox Populi, 2011.

A renda é outro fator de desigualdade na participação social. A maioria das pessoas que participou das conferências possui renda acima da média da população<sup>9</sup>. De acordo com Cunha (2012), também há variações relevantes no padrão de renda quando se observa a escala: aumento significativo da participação nas conferências de pessoas com renda até 1 s.m. (de 5,3% na local/regional para 10,5% na nacional) e superior a 20 s.m. (de 2,2% para 10,6%), decréscimo da participação dos que ganham entre 1 e 2 s.m. e 4 a 6 s.m. É curioso que as conferências nacionais propiciam a inclusão das diferentes faixas de renda numa proporção muito próxima à percebida nas conferências municipais. Apenas na faixa de renda superior a 20 salários mínimos é que a etapa nacional se destaca com 10,6% contra 2,2% na municipal.

Tabela 2 – Renda familiar dos participantes X etapa da conferência em %

Nível de escolaridade	Etapas das Conferências			
	Local/Regional	Municipal	Estadual	Nacional
Até 1 s.m.	5,3%	10,2%	2,6%	10,5%
1 a 2 s.m.	21,3%	26,9%	30,8%	15,8%
2 a 4 s.m.	18,1%	19,4%	25,6%	26,3%
4 a 6 s.m.	45,1%	25,9%	23,0%	21,0%
6 a 10 s.m.	9,6%	9,3%	5,1%	10,5%
10 a 15 s.m.	6,4%	4,6%	7,7%	5,3%
15 a 20 s.m.	2,1%	0,9%	0,0%	0,0%
20 a 30 s.m.	1,1%	0,9%	2,6%	5,3%
Acima de 30 s.m.	1,1%	1,9%	2,6%	5,3%
<b>Total</b>	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Pesquisa PRODEP/Vox Populi, 2011.

<sup>9</sup> O rendimento médio mensal real de pessoas de 10 anos ou mais de idade, ocupadas e com rendimento, foi estimado pela PNAD em R\$ 1.106,00, o que correspondia no ano de 2009 a um pouco mais de 2 salários mínimos.

Algumas observações precisam ser feitas com relação à discrepância na renda e escolaridade. Primeiramente, é preciso avaliar em que medida a elevada participação de mulheres e negros/pardos estaria associada a esses fatores. Ou seja, a suposta inclusão de perspectivas sociais tradicionalmente excluídas dos processos decisórios pode estar sofrendo alguma influência da escolaridade e renda, fazendo com que aqueles bem posicionados na estrutura social consigam participar das conferências. Não há dados suficientes para avaliar o potencial das conferências de incluir indivíduos que sejam ao mesmo tempo mulheres, negras e de baixa renda, por exemplo. Em segundo lugar, se por um lado há um elevado percentual de pessoas com nível superior e com rendimento acima da média da população, não é desprezível o fato de que as conferências nacionais parecem incluir um percentual de pessoas com nível fundamental muito próximo da média da população e um número maior de indivíduos com rendimento de até 1 s.m. se comparado às etapas locais/estaduais. É preciso ter cautela para interpretar estes dados, tendo em vista o baixo número de pessoas entrevistadas que declararam participar de conferências (143). Mas o que se nota nestes dados preliminares é que não se deve tomar como garantido a não inclusão de algumas perspectivas sociais com base na existência ou não de cotas nos seus documentos normatizadores. O que não anula a importância de se pensar em algum tipo de discriminação positiva para estes segmentos sociais, haja vista que a representação nestes espaços é um exercício de poder que afeta a vida de muitas pessoas (MIGUEL, 2011).

iv) O processo de seleção dos delegados e participantes das CNs.

A literatura sobre representação política da sociedade civil levanta diversos critérios de legitimidade democrática não advindos necessariamente da autorização formal. Atores da sociedade civil e grupos de *advocacy*, por exemplo, alegam representar, em arenas formais e informais, indivíduos, interesses e perspectivas que não ganhariam visibilidade de outra maneira. Todas essas alternativas de interpretação da representação da sociedade civil precisam ser confrontadas com o modo de seleção dos representantes nas instituições participativas no Brasil. Diferentemente das experiências informais de representação que vêm sendo classificadas como formas de autoautorização, no país, conferências, conselhos de políticas e orçamentos participativos adotam algum processo de seleção. Desse modo, embora perspectivas sociais, afinidades e discursos sejam mecanismos que ativem a representação, eles não dão conta sozinhos de explicar a legitimidade democrática destas experiências (ALMEIDA, 2011). Tendo

em vista a promessa de inserção da pluralidade nas IPs, é preciso avaliar se os métodos de seleção permitem que as diferenças encontrem expressão nas conferências.

Primeiramente, devido ao aspecto escalonado das conferências, deve-se notar que os representantes nas etapas preparatórias, locais, distritais e até mesmo nas municipais são eleitos em espaços abertos à população. Certamente não envolvem todos os moradores e tampouco a eleição favorece cidadãos ordinários não envolvidos em associações e movimentos sociais, porém, existe algum nível de legitimação das conferências junto à sociedade. A qualidade deste processo seletivo dependerá, em certa medida, do tipo de mobilização e convite adotado pelas comissões organizadoras locais, estadual e nacional. Ademais, é importante avaliar qual é o espaço das eleições nas diferentes etapas e se há influência de atores não “autorizados” nas conferências.

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

Quanto à eleição para os delegados, o que se pode supor é que geralmente são pessoas envolvidas em associações civis e movimentos sociais que lidam diretamente com a política, a saber, indivíduos altamente envolvidos com o tema e não “cidadãos comuns”. Nas áreas em que possuem conselhos de políticas, pesquisas qualitativas vêm apontando a grande influência dessas

instituições no processo de seleção e organização das conferências (FARIA, 2011). Essa é uma questão pouco trabalhada nos estudos e que pode apresentar alguns *insights* para compreensão da dinâmica representativa nestes espaços.

O processo eleitoral também obedece ao escalonamento das conferências. Sendo assim, conferências municipais elegem os delegados estaduais e esses os nacionais. Todavia, Teixeira, et al (2011) alertam para a existência de uma outra modalidade de delegado, também com direito a voz e voto, que pode comprometer a legitimidade da representação. Além dos representantes eleitos nos estados, as conferências nacionais preveem a presença de representantes natos (geralmente conselheiros nacionais, representantes de órgãos governamentais federais e comissão organizadora). A comissão organizadora também tem poder de indicar organizações consideradas relevantes para o debate (42% das CNs previram indicação). A presença dos representantes natos é significativamente menor do que a dos delegados eleitos, como destaca Silva (2009). De 34 CNs realizadas entre 2003 e 2006, 88% dos delegados foram eleitos nas etapas intermediárias e 12% eram representantes natos – geralmente conselheiros nacionais e comissão organizadora. A legitimidade dos representantes natos está baseada no reconhecimento destes atores como interlocutores válidos, porém, alguns autores destacam a necessidade de se problematizar este tipo de representação. Conforme observa Miguel (2011, p. 52), para os casos de organizações que prescindem de eleições, “alguém reconhece que determinada organização está credenciada a falar em nome de determinados grupos, experiências ou interesses. Não são os pretensos representados, uma vez que os mecanismos de autorização foram descartados. [...] Enfim, há uma legitimação derivada que pode reforçar as hierarquias e o poder já existentes”.

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

democracia reside em seu papel como arena para expressão da diversidade. Já a presença do Estado nas IPs teria o papel de representar interesses dos não-organizados ou menos organizados. O governo representativo teria a função de equilibrar a representação igualitária dos ausentes.

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

Em terceiro lugar, com relação à indicação nas etapas nacionais de organizações que não se mobilizaram nas etapas municipais e regionais e que têm capilaridade nacional, a noção de reconhecimento por atores estatais e societários parece muito propícia. Mas creio que a conclusão não pode ser tão direta, ou seja, sem autorização dos representados não há articulação ou possibilidade de controle. Um dos pontos que parecem nebulosos nos regulamentos e regimentos



das conferências é a ausência de outros critérios para tal indicação, que extrapolem a questão territorial. Desse modo, organizações de abrangência nacional podem contribuir para o debate, haja vista a experiência adquirida e a atuação em diferentes partes do país, mas o poder de indicação nas mãos da comissão organizadora, a partir de critérios exclusivamente territoriais, não parece ser o mais democrático, tendo em vista a possibilidade que diferentes organizações queiram ou devam fazer parte deste processo.

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

### **3.2 Como as conferências se articulam com a pluralidade representada?**

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

Isso não impede que se possa avaliar a existência de controle e prestação de contas por parte dos atores da sociedade civil. É preciso lembrar que os delegados de conferências nacionais são participantes de movimentos e organizações sociais e, portanto, podem prestar contas a este público sobre suas decisões. O que não significa que possuam um mandato delegado, haja vista as características deliberativas desses processos. Diante da pluralidade de grupos, com interesses, perspectivas e opiniões diversas sobre a temática, e da expectativa de mudança no padrão decisório de políticas públicas a partir da interação entre Estado e sociedade, a representação passa a ser avaliada não pelo número de interesses que são considerados matematicamente no ato de constituição, mas pelo processo de debate e formulação das políticas, a saber, pelo processo deliberativo. Assim a ênfase se desloca dos interesses e preferências que entram no processo de debate para a forma como o “representado” é construído.

Os dados sobre conferências até o momento não permitem avaliar como se desenvolve a prestação de contas e o relacionamento entre representantes da sociedade civil e suas entidades. De qualquer maneira, a opinião dos entrevistados na pesquisa PRODEP/Vox Populi traz algumas indicações a respeito do processo deliberativo, especificamente sobre o processo de debate, central entre os teóricos para a efetiva transformação e construção de preferências. 79% acreditam que as conferências são marcadas pelo processo de debate e contestação de ideias, nos quais há um equilíbrio entre atores da sociedade civil e do Estado (59,3%). Apenas 21,2% consideram que há um predomínio de falas dos atores governamentais e 18,6% da sociedade civil. Desse modo, a maioria avalia positivamente o processo de interação entre os segmentos, embora seja impossível afirmar a qualidade deste debate em relação à troca de razões igualitária e mutualidade entre os participantes. Considerando que não é possível haver um processo deliberativo equilibrado sem informações adequadas, questionou-se também aos entrevistados se eles tinham acesso às informações necessárias para a deliberação. 57,5% responderam afirmativamente e 41,6% disseram que não têm acesso às informações. Esse é um dado preocupante, pois pode comprometer a qualidade do debate.

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

Em relação à conexão com as pessoas afetadas pelas políticas, algumas conferências vêm inovando nas formas de mobilização dos cidadãos. Entre elas destacam-se as conferências livres, etapa preparatória não-eletiva, fundada na liberdade de organização da sociedade. Realizadas pela primeira vez na temática de Juventude foram posteriormente utilizadas em outras seis áreas (TEIXEIRA, et al, 2011)<sup>10</sup>. Estas etapas possibilitaram a mobilização de públicos que possivelmente não se engajariam numa conferência de formato padrão. Ademais, formularam propostas que foram encaminhadas às comissões organizadoras para sistematização e inclusão nos textos das etapas posteriores.

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

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

---

<sup>10</sup> De acordo com pesquisa dos autores, esta modalidade foi adotada na Comunicação, Cultura, Defesa Civil e Assistência Humanitária, Direitos Humanos, Esporte e Segurança Pública.

espaço que as orientações e diretrizes das conferências ocupam no planejamento e deliberações dos conselhos.

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

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

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

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

### **Representação política e conferências: considerações preliminares**

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

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

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

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

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

### **Referências bibliográficas**

ABERS, Rebecca; KECK, Margaret E. Práticas Deliberativas: A construção de poder decisório nos comitês de bacia hidrográfica. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 6º, 2007, Campinas. *Anais...*Campinas, Associação Brasileira de Ciência Política, 2007. (Paper).

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

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

ARAÚJO, Cicero. Legitimidade, justiça e democracia: o novo contratualismo de Rawls. *Lua Nova*, n. 57, p. 73-85, 2002.

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

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

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

\_\_\_\_\_. *Participatory institutions in democratic Brazil*. Washington, D.C.; Baltimore: Woodrow Wilson Center; Johns Hopkins University, 2009.

BRASIL. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. Resolução nº 333, de 4 de novembro de 2003. Aprova as diretrizes para criação, reformulação, estruturação e funcionamento dos Conselhos de Saúde. *Diário Oficial da União*, Poder Executivo, Brasília, DF, 4 dez. 2003, seção 1, p. 57. Disponível em: <[http://conselho.saude.gov.br/14cns/docs/resolucao\\_333.pdf](http://conselho.saude.gov.br/14cns/docs/resolucao_333.pdf)>. Acesso em 17 set. 2011.

BRASIL. Decreto nº 5.839, de 11 de julho de 2006. Dispõe sobre a organização, as atribuições e o processo eleitoral do Conselho Nacional de Saúde – CNS e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Poder Executivo, Brasília, DF, 12 jul. 2006. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5839.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5839.htm)>. Acesso em 16 fev. 2012.

BRASIL. Democracia e Diálogo. In: *Balanco de Governo 2003-2010*. Livro 6, Capítulo 3. Disponível em [http://www.secom.gov.br/sobre-a-secom/publicacoes/arquivos-privados/balanco-de-governo-2003-2010/livro-6/6.3-participacao-social/at\\_download/file](http://www.secom.gov.br/sobre-a-secom/publicacoes/arquivos-privados/balanco-de-governo-2003-2010/livro-6/6.3-participacao-social/at_download/file). Acesso em 10 fev. 2012.

CUNHA, Eleonora Schettini. Conferências de políticas públicas e inclusão participativa. *Texto para discussão*, Brasília: IPEA, 2012 (No prelo).

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

FARIA, Claudia Feres. Da constituição do interesse público à busca por justiça social: uma análise das dinâmicas participativa e deliberativa nas Conferências Municipais, Estaduais e Nacionais de Políticas Públicas, 2011. *Oficina Conferências Nacionais: evolução, características e efetividade*, Brasília, IPEA. (Apresentação de Trabalho/Outra)

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

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

GOODIN, R.E. Sequencing Deliberative Moments. In: \_\_\_\_\_. *Innovating Democracy*. Cambridge, CAM: Cambridge University, 2008, p. 186-203.

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

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

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

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

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

LAVALLE, Adrian Gurza; ISUNZA VERA, Ernesto. Precisiones conceptuales para el debate contemporâneo sobre la innovación democrática: participación, controles sociales y representación. In: \_\_\_\_\_. (Org.). *La innovación democrática en América Latina: tramas y nudos de la representación, la participación y el controle social*. México: CIESAS, Universidad Veracruzana, 2010, p. 19-82.

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

MENDONÇA, R.F. Democracia Discursiva: contribuições e dilemas de uma abordagem deliberativa. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 7º, 2010, Recife. *Anais...Recife*, Associação Brasileira de Ciência Política, 2010. (Paper).

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

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

MORONI, José Antônio. O direito a participação no governo Lula. In: International Conference on Social Welfare, 32. Brasília, 2006. Disponível em: <[http://www.icsw.org/global-conferences/Brazil2006/papers/jose\\_antonio\\_moroni.pdf](http://www.icsw.org/global-conferences/Brazil2006/papers/jose_antonio_moroni.pdf)>. Acesso em 20 out. 2011.

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



PHILLIPS, Anne. *The politics of presence*. Oxford University, 1995.

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

POGREBINSCHI, Thamy; SANTOS, Fabiano. *Entre Representação e Participação: As conferências nacionais e o experimentalismo democrático brasileiro*. Relatório de Pesquisa, IUPERJ, 2010.

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

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

\_\_\_\_\_. Representation and democracy: revisions and possibilities. *Sociology Compass*. v. 2, n.3, p. 1000-1013, may 2008.

SILVA, Enide Rocha Andrade. Participação social e as conferências nacionais de políticas públicas: reflexões sobre os avanços e desafios no período de 2003-2006. *Texto para discussão*, n. 1378, Brasília: IPEA, 2009. Disponível em:  
<[http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td\\_1378.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1378.pdf)>. Acesso em 27 ago. 2011.

TEIXEIRA, Ana Claudia; SOUZA, Clovis Henrique L.; LIMA, Paula Pompeu F. Arquitetura da participação no Brasil: uma leitura das representações políticas em espaços participativos nacionais. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS, XXXV, 2011, Caxambu. *Anais...* Caxambu: ANPOCS, 2011. (Paper)

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

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