

**Conselhos e conferências nacionais: entre  
a participação e a representação**

*National conferences and councils: between participation and representation*

**Clóvis Henrique Leite de SOUZA<sup>1</sup>**

**Paula Pompeu Fiuza LIMA<sup>2</sup>**

**Ana Claudia Chaves TEIXEIRA<sup>3</sup>**

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

**Palavras-chave:** Representação. Participação. Democracia. Conselhos. Conferências.

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

**Keywords:** Representation. Participation. Democracy. Councils. Conferences.

Submetido: 28/3/2012

Aceito: 6/5/2012

---

<sup>1</sup> Doutorando em Ciência Política (UnB). Assistente de pesquisa do IPEA.

E-mail: <clovis@participacao.net>.

<sup>2</sup> Mestranda em Ciência Política (UnB). Assistente de pesquisa do IPEA. E-mail: <paulapompeu@gmail.com>.

<sup>3</sup> Doutoranda em Ciências Sociais (Unicamp). E-mail: <anatex99@uol.com.br>.

## Introdução

**A**ceita a premissa que representação política é o ato de tornar presente aquele que estava ausente (PITKIN, 1967) e sabendo que instâncias para a gestão pública participativa se disseminam em grande velocidade no país, este trabalho tem por objetivo contribuir para o debate sobre a representação em espaços participativos. A principal premissa desse artigo é a de que participação e representação caminham juntas, e que em espaços participativos, a forma na qual se operacionaliza a presença de segmentos da sociedade civil é por meio da representação coletiva (GURZA LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006). Contudo, ela ocorre de maneira diferente em distintos contextos, e justamente por isso o que se busca aqui é uma leitura, entre tantas possíveis, para o conjunto das representações políticas existentes em espaços participativos nacionais.

Partindo da análise do que está previsto em decretos e leis que delimitam como deveria operar a dinâmica representativa em conselhos e conferências nacionais a intenção é perceber se as principais abordagens sobre representação (por *accountability*, descritiva, virtual e neocorporativa), utilizadas quando se trata de instituições representativas por natureza e de espaços de mediação de interesses, são aplicáveis aos espaços participativos.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup>O conceito de *accountability* foi desenvolvido por vários autores, e diz respeito à ênfase de que a sociedade civil deve controlar governos eleitos, bem como deve ser controlada por aqueles que dizem representar. O conceito de representação

A finalidade deste artigo, elaborado a partir de mapeamento mais amplo sobre o funcionamento de conselhos e conferências nacionais<sup>5</sup>, é analisar os traços da representação política nesses espaços, com destaque para limites e possibilidades no que se refere à vinculação entre representantes e representados e no que tange à inclusão de diferentes opiniões, perspectivas e interesses. Para tal, tem por base pesquisa documental em atos normativos (regimentos, decretos, leis) de conselhos e conferências. A pesquisa

---

descritiva foi desenvolvido por Phillips (2001), Young (2006) e Fraser (1992), e diz respeito à necessidade de incluir grupos subrepresentados e suas perspectivas com a finalidade de relativizar consensos pretensamente universais. O conceito de representação virtual, desenvolvido por Gurza Lavalle; Houtzager; Castello (2006), e baseado em Burke, afirma que esta se dá a partir do estabelecimento de um compromisso por parte do representante com seu grupo. Não há, neste tipo de representação, necessidade de autorização formal. Por fim, o conceito de neocorporativismo foi desenvolvido por Schmitter (1974) e diz respeito à ênfase no papel do Estado como mediador de interesses, representados por diferentes tipos de organizações formadas por *especialistas*.

<sup>5</sup>Este trabalho foi elaborado a partir dos resultados preliminares do projeto *Arquitetura da participação no Brasil: avanços e desafios* desenvolvido por Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc) e Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais (Pólis) em parceria com Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (Ipea) no âmbito do programa PROREDES. A primeira versão deste trabalho foi apresentada no 35º Encontro Anual da Anpocs (Caxambu, out. 2011), no GT Controles Democráticos e Legitimidade. Agradecemos todos os comentários e sugestões feitos pelos coordenadores e participantes do GT, e a Adrian Gurza Lavalle, debatedor do paper. Uma versão ampliada deste texto foi publicada como Texto de Discussão do IPEA (TEIXEIRA; SOUZA; LIMA, 2012).

por estes atos normativos foi feita basicamente por busca nos sítios da internet dos ministérios e secretarias federais. Por quase seis meses, foram coletados dados e sistematizados em um banco de dados que buscava traduzir esses dados em informações relevantes sobre as características da representação política de cada espaço participativo. Com os documentos foi possível saber quem está sendo chamado para exercer a função de representante político nesses espaços participativos, além de delinear o modo de funcionar no que tange a forma de escolha dos representantes.

É sabido que tomar por base a fonte documental pode ser um limite à análise social, pois ao utilizar apenas os dados legais não é possível saber como efetivamente cada um dos participantes foi escolhido, muito menos como ele exerce cotidianamente sua representação. Estamos cientes, por exemplo, que atores do sistema político (partidos, políticos profissionais, integrantes do poder executivo) intervêm fortemente na composição real destes espaços, fazendo com que eles estabeleçam, muitas vezes, uma relação de subordinação à democracia representativa. Entretanto, consideramos que este artigo apresenta ganhos analíticos ao observar o conjunto das composições de conselhos e conferências ao invés de focar em estudo de caso.

Mesmo com limites metodológicos, a discussão a respeito da forma de escolha dos participantes e das categorias de participantes envolvidos pode apontar que antes de participativos esses são espaços representativos. E conferências e conse-

lhos nacionais enfrentam desafios semelhantes aos parlamentos e ao Executivo no que tange à representatividade e à responsividade. Gurza Lavalle; Houtzager; Castello (2006) já haviam chamado a atenção para o fato de que, apesar da literatura contrapor as experiências participativas (em conselhos, orçamentos participativos etc.) às experiências da democracia representativa (pela eleição de representantes para o Executivo ou Legislativo), de fato, boa parte do exercício de participar destas instituições é representar segmentos ou setores da sociedade.

Cabe destacar que análises generalizantes sobre a representação nestes espaços não correspondem à totalidade da realidade. Há diferentes lógicas de representação sendo acionadas nos diferentes conselhos e conferências e mesmo no interior destes espaços. Difícil seria sustentar que os conselhos, por exemplo, operariam todos com a lógica neocorporativa<sup>6</sup> ou, numa direção diametralmente oposta, de que eles seriam todos “o” espaço por excelência de novos sujeitos políticos que não os que tradicionalmente têm poder econômico e/ou político. Nossa conclusão se encaminhará para

---

<sup>6</sup> Como parece ser o caso do trabalho de Cortes e Giugliano (2010), que afirmam que os conselhos seriam espaços neocorporativos, já que eles são marcados pela presença de *especialistas* (mesmo os movimentos sociais são especializados em um tipo de política pública), e por organizações e não quaisquer pessoas. Além disso, os conselhos fazem parte da estrutura administrativa da política pública, são altamente institucionalizados, e a estrutura está definida por lei, e, portanto, não está muito aberta à discussão.

demonstrar que nestes espaços operam distintas lógicas de representação.

Não pretendemos aqui, dados os limites metodológicos já mencionados anteriormente, explicar o porquê destas distintas lógicas operarem em diferentes contextos. Nosso esforço neste trabalho é de caracterização das formas de representação e suas lógicas subjacentes. Neste sentido, o trabalho tem pretensão descritiva e compreensiva, e não explicativa. Para chegarmos a explicações para estes fenômenos seriam necessários outros tipos de metodologia e de pesquisa. Esperamos que este trabalho instigue outros pesquisadores a seguir por esta trilha.<sup>7</sup>

A apresentação dos argumentos e dos dados será feita conjuntamente: não há uma seção de debate teórico e outra de apresentação de dados. Também não há separação entre a discussão sobre conselhos e sobre conferências, visto que nossa intenção é analisá-los comparativamente, elencando as diferenças, as similaridades e as complementaridades. Dessa forma, acreditamos poder conectar melhor o que estamos argumentando com o que conseguimos perceber a partir das informações coletadas. A divisão do texto será feita, portanto, com base nas características que devem ser consideradas para avaliar a qualidade da representação expostas por Iris Marion Young (2006). Essas suas características são: a força do vínculo estabelecido entre representantes e representados e a capacidade de inclusão de diferentes interesses,

opiniões e perspectivas sociais. Anterior a essa argumentação, contudo, será feita a conceituação do que entendemos como conselhos e conferências, de forma a suprimir qualquer problema de compreensão do que são os objetos estudados.

### **Caracterização de conselhos e conferências nacionais**

De modo geral, é possível dizer que conferências são espaços participativos, convocados pelo poder executivo com certa periodicidade, para interlocução entre representantes do Estado e da sociedade visando à formulação de propostas para determinada política pública. Por se desenvolverem de tempos em tempos, podemos destacar a natureza processual como caracterizadora das conferências.

Conselhos 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 de acordo com os diversos contextos.

Ao lado da realização processual, cabe destacar a transitoriedade das conferências. São convocadas com finalidades específicas por um período determinado. Assim, se diferenciam dos conselhos que são órgãos colegiados permanentes. E, mesmo que instituídas em um sistema de participação, como no caso da Assistência Social, necessitam de convocação sin-

---

<sup>7</sup> Os dados brutos estão disponíveis em: <<http://polis.4shared.com>>. Acesso em: 20 mar.2012.

gular feita pelo poder executivo, quando são realizadas mais de uma vez. Além disso, as conferências costumam ocorrer do nível municipal ao federal, passando por etapas estaduais ou territoriais. Em geral, nos níveis municipais estão abertas a qualquer participante, mas há sempre escolha de delegados que passarão às etapas seguintes.

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

Afinal, numa perspectiva de ampliação da participação não caberia restrição e sim abertura a diferentes tipos e níveis de conhecimentos sobre um tema. Mesmo a suposta abertura existente nas conferências se reduz quando apenas os sujeitos diretamente relacionados aos temas se envolvem nas discussões. Nos conselhos, isto é mais forte ainda, pois a especialização é quase um imperativo à

participação. Isso nos faz pensar que a perspectiva neocorporativa pode trazer luz ao entendimento das formas de representação nestes espaços, pois parece haver monopólios associativos em certos casos, já que somente organizações com certas características seriam capazes de agregar opiniões por deterem informações precisas, expertises profissionais, capacidade contratual e legitimidade de participação (SCHMITTER, 1974).

Entre 2003 e 2010 ocorreram no país 74 processos denominados conferências em 40 temas diferentes<sup>8</sup>, 70% realizados pela primeira vez. Estima-se que mais de cinco milhões de pessoas tenham participado nas diferentes etapas (BRASIL, 2010). Neste trabalho estamos considerando apenas 63 conferências, pois 11 espaços

---

<sup>8</sup> Aprendizagem Profissional; Aqüicultura e Pesca; Arranjos Produtivos Locais; Assistência Social; Cidades; Ciência, Tecnologia e Inovação; Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde; Comunicação; Comunidades Brasileiras no Exterior; Cultura; Defesa Civil e Assistência Humanitária; Desenvolvimento Rural Sustentável; Direitos da Criança e do Adolescente; Direitos da Pessoa com Deficiência; Direitos da Pessoa Idosa; Direitos Humanos; Economia Solidária; Educação; Educação Básica; Educação Escolar Indígena; Educação Profissional Tecnológica; Esporte; Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais; Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde; Infância e Juventude pelo Meio Ambiente; Juventude; Medicamentos e Assistência Farmacêutica; Meio Ambiente; Políticas de Promoção da Igualdade Racial; Políticas Públicas para as Mulheres; Povos Indígenas; Recursos Humanos da Administração Pública Federal; Saúde; Saúde Ambiental; Saúde Bucal; Saúde do Trabalhador; Saúde Indígena; Saúde Mental; Segurança Alimentar e Nutricional; e Segurança Pública.

participativos denominados conferências não se caracterizam como tal<sup>9</sup>.

Cabe ressaltar que a fonte documental desta pesquisa foram os atos normativos que regulamentam os processos, em especial os regimentos. Encontramos esses documentos de 52 conferências, sendo esse nosso universo de análise<sup>10</sup>, as demais conferências não foram analisadas aqui por falta de informações. No caso dos conselhos, foram considerados neste texto, 60 Conselhos Nacionais, divididos em três tipos: conselhos de políticas, conselhos de direitos e conselhos de fundos.

Os conselhos se diferenciam por seus objetivos e formas de funcionamento. Os conselhos de políticas são os conselhos que contribuem para a formulação de políticas públicas setoriais, podem ser políticas para a saúde, educação, assistência social, planejamento urbano, de-

envolvimento rural, entre outros. Dos 60 conselhos mapeados, 39 são de política<sup>11</sup>, ou seja, a maior parte dos colegiados é desse tipo.

Os conselhos de direitos são aqueles que tratam dos direitos de uma determinada população, em geral, grupos marginalizados que se supõe que precisam de políticas específicas. Evidentemente que todos os conselhos lidam diretamente com a questão dos direitos, contudo, nesse caso o direito da população em questão é o foco do conselho. Nesta pesquisa, 11 conselhos são desse tipo<sup>12</sup>.

---

<sup>9</sup> Não foram aqui consideradas como conferências: 1ª de Aprendizagem Profissional – não contou com etapas preparatórias e a etapa nacional se assemelhou a um seminário sobre o tema; 1ª a 4ª de Arranjos Produtivos Locais - organizadas em painéis temáticos não tiveram caráter propositivo e não contaram com etapas preparatórias; 1ª a 3ª Infanto-Juvenis pelo Meio Ambiente - possuíam objetivo pedagógico sendo o público-foco adolescentes de 12 a 15 anos; 1ª de Recursos Humanos na Administração Pública Federal - espaço voltado a servidores públicos, sem o envolvimento da sociedade; 8ª e 10ª de Direitos Humanos - foram convocadas pelo legislativo e possuíam caráter congressional.

<sup>10</sup> Não encontramos os documentos das seguintes conferências: 4ª de Saúde Indígena; 1ª de Políticas Públicas para as Mulheres; 3ª de Saúde Bucal; 5ª e 8ª dos Direitos da Criança e do Adolescente; 1ª a 3ª das Comunidades Brasileiras no Exterior; 3ª e 4ª de Ciência, Tecnologia e Inovação; e 4ª de Assistência Social.

---

<sup>11</sup>Os conselhos de políticas são: do Meio Ambiente; de Política Criminal e Penitenciária; de Segurança Pública; de Saúde; de Política Agrícola; de Previdência Social; de Assistência Social; de Imigração; de Educação; do Trabalho; da Política do Café; de Ciência e Tecnologia; de Recursos Hídricos; de Política Energética; do Agronegócio; de Políticas sobre Drogas; de Desenvolvimento do Agronegócio do Cacau; de Gestão da Previdência Complementar; de Turismo; de Arquivos; do Esporte; da Transparência Pública e Combate à Corrupção; de Desenvolvimento Econômico e Social; de Segurança Alimentar e Nutricional; de Cinema; de Desenvolvimento Rural Sustentável; de Economia Solidária; de Aquicultura e Pesca; de Combate à Pirataria e Delitos contra a Propriedade Intelectual; das Cidades; de Política Cultural; de Defesa Civil; de Desenvolvimento Industrial; e de Relações do Trabalho. Além desses, foram consideradas 'de políticas' as seguintes comissões nacionais: de Incentivo à Cultura; de Erradicação do Trabalho Infantil; de Erradicação do Trabalho Escravo; de Biossegurança; e de Educação Escolar Indígena.

<sup>12</sup>Os conselhos de direitos são: dos Direitos da Pessoa Humana; dos Direitos da Mulher; dos Direitos da Criança e do Adolescente; de Combate à Discriminação; dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência; de Promoção da Igualdade Racial; dos Direitos do Idoso; de Juventude; e de Representantes de Brasileiros no Exterior. Além desses, foram consideradas 'de direitos' as co-

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 de recursos públicos direcionados a determinada política. Esses conselhos, muitas vezes são esquecidos da análise, mas como veremos, incluir esses órgãos na análise pode ser muito útil para entender às dinâmicas de representação nos espaços participativos nacionais. Como conselhos de fundos lidam diretamente com a gestão de recursos públicos, esse tipo de colegiado atrai determinados tipos de participantes. No total, há 10 conselhos de fundos<sup>13</sup>. Cabe dizer que também existem conselhos ligados à administração pública indireta, mas como estes estão na periferia da formulação de políticas públicas mais amplas, a opção aqui foi restringir a análise aos conselhos nacionais ligados a órgãos da administração direta.

É importante que se diga que utilizamos os últimos atos normativos de cada espaço. Neste artigo, não foi possível analisar as modificações legais operadas nestes espaços nos últimos anos, já que conselhos e conferências sofrem todo o tempo

---

missões nacionais de Política Indigenista e de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais.

<sup>13</sup>Os conselhos de fundos são: de Recursos do Sistema Financeiro Nacional; do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos; do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço; do Fundo de Amparo ao Trabalhador; de Recursos do Sistema Nacional de Seguros Privados, de Previdência Privada Aberta e de Capitalização; do Fundo Nacional do Meio Ambiente; do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza; do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social; e de Acompanhamento do Fundo Nacional de Educação Básica (FUNDEB).

mudanças em seus objetivos, composições e formas de eleição.

### **Limites e possibilidades para vinculação entre representantes e representados**

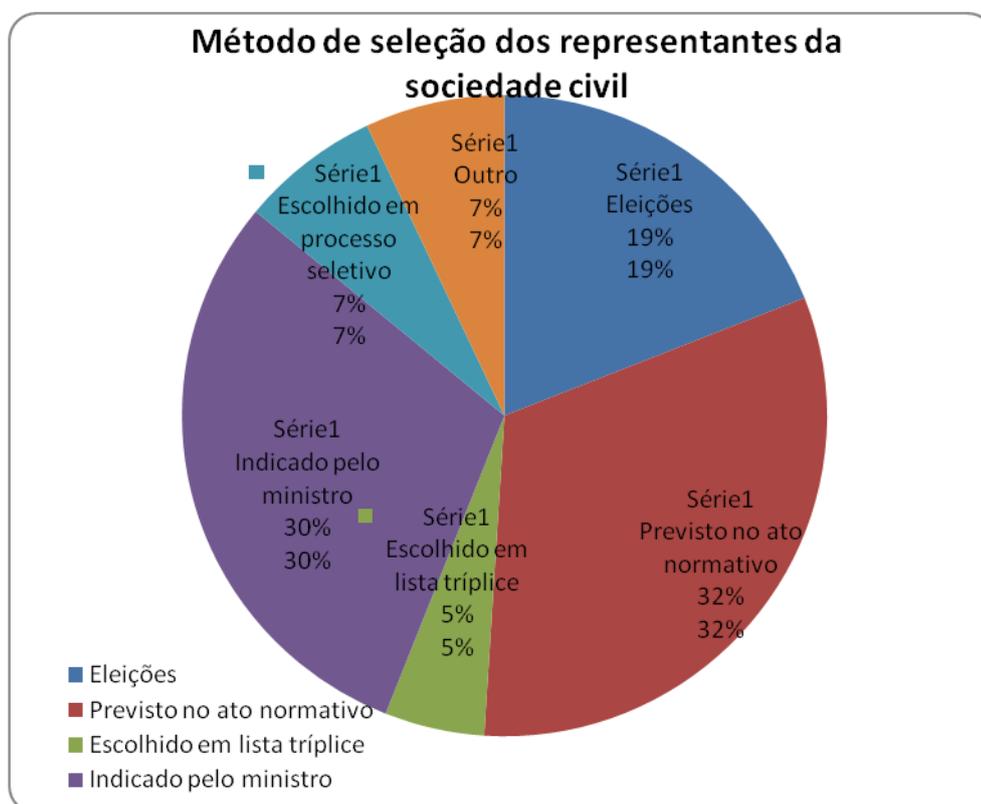
Do ponto de vista teórico, para que a representação se dê em termos democráticos, é necessária uma via de mão dupla: o representante deve se comprometer a atuar visando os interesses dos representados e os representados devem avaliar a atuação do representante e possuir mecanismos que possam desautorizar a sua atuação, caso a desaprovem. Desta forma, tanto a independência para a atuação dos representantes como para a ação de controle dos representados seria garantida (PITKIN, 1967).

O compromisso do representante e a sua identificação com a causa a ser representada já é algo discutido em algumas pesquisas recentes (GURZA LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006; AVRITZER, 2007), contudo os mecanismos que permitem com que os representados desautoricem o representante caso desaprovem sua atuação não foram criados ainda. O vínculo entre representante e representado ainda depende da boa vontade do primeiro, o que pode não ser muito confiável, até porque a vinculação entre representante e representado é constituída por relações de poder e assimetria (MIGUEL, 2011). A seguir, são discutidos como os mecanismos de escolha de representantes e de envolvimento dos representados nos ajudam a entender essa vinculação nos espaços participativos nacionais.

Quando olhamos para o conjunto das vagas disponíveis em todos os conselhos, encontramos que 32% são ocupadas por organizações mencionadas nos próprios atos normativos do conselho e 30% por indicação feita pelo ministro ou por uma comissão referendada pelo dirigente do órgão ao qual o colegiado se vincula. Nessas duas formas de escolha de participantes, há um chamado oficial à representação, ou seja, por mais que o Estado tenha sido pressionado a criar espaços de diálogo, é ele que escolhe os representantes da sociedade civil. Quando a representação é exercida por uma organização mencionada no ato normativo, a escolha da pessoa que estará presente se dá pela própria instituição. Já no caso em que o ministro indica o representante, é possível que a escolha não seja precedida nem

mesmo de consulta à organização que a pessoa diz representar.

Quando olhamos especificamente para a representação da sociedade civil, encontramos que apenas 19% das vagas são preenchidas por meio de eleições para a escolha de representantes. O uso de eleições seria o método mais inclusivo dentre os existentes, pois permitiria tanto que as organizações escolhessem quem vai falar por elas quanto possibilitaria que novas entidades se inserissem nos espaços de partilha de poder, por mais que a participação de um novo ator seja sempre mais difícil. Os conselhos de direitos, proporcionalmente, são os que mais utilizam esse tipo de escolha de representantes, sendo essa a forma em 36,4% dos casos.



Fonte: INESC; PÓLIS, 2011.

Mesmo com o potencial inclusivo, o método eleitoral não garante o envolvimento dos representados na escolha dos representantes nos espaços participativos. Em geral, as eleições para conselheiros são feitas entre pares, que se inscrevem previamente para votar e serem votados (as votações não são totalmente abertas a qualquer um, é preciso preencher uma quantidade significativa de requisitos). Assim, uma organização só passa a fazer parte do conselho quando é reconhecida por outros possíveis representantes ou pelo governo como legítima vocalizadora de interesses de públicos. Esse tipo de procedimento explicita diferenças no reconhecimento, permitindo disputas. Afinal, cada instituição considera mais importantes algumas organizações. A eleição para escolha de representantes seria uma forma encontrada para mediar essa disputa.

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

conferências, ela não ameaça a posição dos conselheiros.

Já no caso das conferências, elas são constituídas por etapas encadeadas que se sucedem existindo a intenção de envolvimento da sociedade na escolha dos representantes. Em geral, as etapas preparatórias das conferências correspondem aos níveis da federação (73% das conferências foram realizadas em estados e municípios) e, sendo um processo escalonado, as conferências municipais são seguidas de etapas estaduais e posteriormente de uma nacional. As conferências que não realizaram etapas municipais e estaduais tiveram nas etapas regionais a preparação para a nacional.

Os conselhos, por sua vez, não possuem nenhuma vinculação definida em lei de uma representação que vai do nível local para o nacional (o que não impede que de maneira informal algumas organizações procurem fazer articulações entre os níveis locais e nacionais). Em alguns, representantes de conselhos subnacionais são chamados a participar, mas esses casos são exceção e não a regra<sup>14</sup>. Comumente, se estabelece que as organizações para participar devam ser de abrangência nacional, atuando em um número mínimo de estados da federação.

Se somente organizações de abrangência nacional participam, fica dificultado o acesso de organizações que têm atuação

---

<sup>14</sup> Os conselhos que incluem a participação de espaços participativos subnacionais são os de Políticas sobre Drogas, dos Direitos das Pessoas Portadoras de Deficiência, e de Recursos Hídricos.

restrita a certos estados ou que trabalham em municípios menores. Ao mesmo tempo em que os atos normativos restringem a inserção de atores mais ligados às dinâmicas regionais e locais, em alguns casos faz parte das atribuições dos conselhos articular os entes da federação e fomentar a participação local. Considerando que as políticas públicas são, de fato, concretizadas no âmbito local, e que por isso é nesse âmbito que se encontram os representados das políticas, o requisito de abrangência nacional parece um limite a maior aproximação entre representante e representado.

Em algumas conferências foram realizadas conferências livres, etapa preparatória não-eletiva, fundada na liberdade de organização da sociedade. Realizadas pela primeira vez na temática de Juventude, as conferências livres foram posteriormente utilizadas em outras seis áreas<sup>15</sup>. Estas etapas, cumprindo alguns requisitos expressos nos atos normativos (tais como, registrar a discussão e a presença dos participantes no modelo proposto), possibilitaram a mobilização de públicos que possivelmente não se engajariam numa conferência de formato padrão. Sem a obrigação de percorrer todos os eixos temáticos da conferência, as propostas formuladas nessas etapas foram encaminhadas para sistematização e inclusão nos textos das etapas posteriores.

Impulsionadas pelas ferramentas de interação à distância, em especial *chats* e

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

A possibilidade de mobilizar outros públicos, tanto nas conferências livres como nas virtuais, também apresenta limites, em particular pela forma como são incorporadas as propostas nas etapas seguintes. Os processos analisados costumam dar uma importância privilegiada a uma etapa municipal, pois as propostas formuladas ali são incorporadas ao texto-base estadual, o que pode não acontecer com as propostas da modalidade livre, por ser considerada consultiva. Experiência peculiar ocorreu na 1ª Conferência de Segurança Pública que na formulação do texto-base da etapa nacional equiparou as propostas das etapas preparatórias fossem elas municipais, estaduais, livres ou virtuais.

---

<sup>15</sup> Comunicação; Cultura; Defesa Civil e Assistência Humanitária; Direitos Humanos; Esporte e Segurança Pública.

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

Nas reuniões dos conselhos, por outro lado, apesar de serem abertas em praticamente todos os casos, cidadãos que não são conselheiros dificilmente têm voz e não possuem voto na plenária. Até mesmo os conselheiros suplentes nem sempre podem participar a contento das reuniões. Além disso, em muitas situações, a própria publicização de atos do conselho é falha, sendo que em boa parte dos casos os resultados das reuniões não são publicados em meios que não o Diário Oficial. Observa-se, pois, certo hermetismo nos conselhos, pois nem abrem espaço para a participação de novos públicos e nem publicizam a contento suas ações.

Pode ser que as conferências sejam vistas como espaço de publicização e de inclu-

ção de novos atores para a discussão que acontece permanentemente nos conselhos. Nesse caso, haveria uma dinâmica de representação que se aproximaria à prática eleitoral em que, cotidianamente, os representados não interferem na formulação das políticas e esporadicamente há momentos de avaliação e apresentação de demandas. Contudo, quase inexistente é a conexão entre conselhos e conferências com o intuito de fortalecer o vínculo entre representantes e representados em espaços participativos nacionais. Exceto no caso dos Conselhos das Cidades e de Segurança Alimentar e Nutricional<sup>16</sup>, o espaço das conferências não interfere na escolha dos representantes dos colegiados.

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

---

<sup>16</sup>No caso do Conselho das Cidades, os representantes são eleitos nas conferências. No caso do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional na conferência são estipulados os critérios de escolha dos conselheiros, ainda que estes sejam escolhidos por indicação de uma comissão.

A princípio, os representantes das conferências são eleitos em espaços abertos a toda a população, por isso, todos estariam autorizados por seus representados. Essa visão sustenta a legitimidade da representação no escalonamento das conferências. Contudo, observando o conjunto de conferências percebe-se que há nas etapas nacionais três tipos de representantes com direito a voz e voto: eleitos, natos e indicados. Diante de processos escalonados como são as conferências é de se esperar que a eleição seja a forma de escolha para que participantes de uma etapa sigam como representantes para as próximas etapas. No entanto, a condição de integrante da comissão organizadora da conferência ou do respectivo conselho nacional dá o direito de participar como representante nato. Há ainda, nos regulamentos desses espaços a previsão de indicação de organizações consideradas relevantes para o debate, à semelhança do que ocorre nos conselhos. Apenas sete das 52 conferências analisadas não contaram com a representação nata, ou seja, 87% dos processos permitiram esse tipo de participação. Isso faz pensar que a natureza da função desempenhada por conselheiros ou por integrantes da comissão organizadora seja suficiente para habilitar a pessoa a ser representante na etapa nacional, não necessitando, portanto, de autorização por parte da sociedade. A habilitação anterior para participar do conselho já torna o representante apto a seguir sua função representativa na conferência. No caso de integrantes da comissão organizadora, a pessoa é habilitada no momento da indicação pelo poder executivo para colaborar na preparação da conferência.

Assim, decorrente também do papel que desempenham, os integrantes da comissão organizadora nacional costumam ter voz e voto na etapa final do processo participativo.

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

Como pudemos perceber, o controle dos representantes da sociedade nos espaços participativos nem sempre é exigido dados os mecanismos disponíveis para organizações que participam dos conselhos e conferências. Quando pensamos na vinculação entre o representante e seus representados, estamos considerando o conceito de *accountability* em que os representantes da sociedade civil devem controlar o governo eleito e que devem ser controlados por aqueles que dizem

representar. É o que Gurza Lavalle e Castello (2008) chamam de a dupla face da *accountability*, ou seja, uma face é o controle exercido pelos representantes da sociedade no espaço participativo, a outra face o controle exercido pela sociedade sobre a ação de seus representantes. Vimos que, mesmo com possibilidades de vinculação entre representantes e representados, nos conselhos e conferências nacionais são evidentes os limites na escolha de participantes, nos critérios para participação e nos mecanismos de autorização.

### **Limites e possibilidades para inclusão de diferentes opiniões, perspectivas e interesses**

Percebidos alguns limites existentes na vinculação entre representantes e representados, cabe questionar-se os conselhos e as conferências são capazes de considerar múltiplas opiniões, perspectivas e interesses. A visão de que o espaço de decisão deve incluir diferentes perspectivas traz consigo a ideia de justiça da diferença (YOUNG, 1990). Esse argumento diz respeito à possibilidade dos consensos formulados a partir de espaços que não levam em consideração as perspectivas das pessoas que passam por situações de marginalização e opressão reproduzirem essas circunstâncias.

Apesar da importância do conceito de perspectivas para o entendimento das motivações para a inclusão de grupos sub-representados, consideramos que os diferentes interesses engendram a disputa política e por isso merecem atenção

especial para entender as dinâmicas da escolha por incluir um grupo e não outro (MIGUEL, 2011). Nesse sentido, alguns espaços possuem uma lógica de abertura para a apresentação de demandas de grupos que vivenciam determinada situação, sendo que em outros a inclusão parece passar mais pela mediação dos interesses em disputa do que pela abertura a novas perspectivas.

Na análise, encontramos 26 conferências que indicam a proporção de representantes do governo e da sociedade que devem compor as delegações estaduais, sendo destinadas, em média, 32% das vagas para o governo e 68% para a sociedade. Três conferências destoam da média<sup>17</sup>. Vale considerar que os representantes governamentais de estados e municípios devem ser eleitos nas etapas preparatórias para participar da conferência nacional. Já no caso do governo federal as vagas são preenchidas por indicação.

Nos conselhos, a proporção encontrada entre sociedade civil e governo é, em média, 49% de conselheiros governamentais e 51% da sociedade civil. Contudo, é importante ressaltar que essa proporção varia conforme os diferentes tipos de conselhos, sendo que em conselhos de direitos encontramos a média de 57% de representantes da sociedade, nos conselhos de políticas são, em média, 51% e nos conselhos de fundos, em média, 45%

---

<sup>17</sup> 6ª dos Direitos da Criança e do Adolescente com 91% das vagas para a sociedade e 9% para o governo; 1ª de Comunicação e 2ª de Meio Ambiente com 80% de vagas para a sociedade e 20% para o governo.

dos conselheiros falam em nome de organizações da sociedade civil.

Nas conferências é comum o ato normativo mencionar que as delegações governamentais devem ser compostas por representantes dos três poderes, sendo que são mencionadas especificamente vagas ao judiciário em três conferências<sup>18</sup>. Ao poder legislativo são destinadas vagas em cinco dos processos participativos<sup>19</sup>. Vemos, pois, que a convocação das conferências pelo executivo parece concentrar nesse poder os representantes governamentais. Se imaginarmos que muitas das propostas formuladas dependem do legislativo e também do judiciário para a implementação, talvez consideremos que há baixo envolvimento desses poderes.

Nos conselhos, por sua vez, somente foi mencionada a presença de representantes de poderes legislativos e judiciário no Conselho da República<sup>20</sup>, que tem atribuições muito diferentes dos outros colegiados. Vale notar que em alguns casos é atribuição dos conselhos se manifestar sobre iniciativas legislativas correlatas e até mesmo elaborar anteprojetos de lei<sup>21</sup>.

---

<sup>18</sup> 1ª dos Direitos da Pessoa Idosa e nas 6ª e 7ª dos Direitos da Criança e do Adolescente.

<sup>19</sup> 1ª Conferência dos Direitos da Pessoa Idosa, 2ª das Cidades, 1ª de Educação, 2ª e 3ª do Esporte.

<sup>20</sup> O conselho da República tem como competência pronunciar-se sobre intervenção federal, estado de defesa e estado de sítio e as questões relevantes para a estabilidade das instituições democráticas. (BRASIL, 1990)

<sup>21</sup> Os conselhos que têm entre suas atribuições questões relacionadas à atividade legislativa são os: de Desenvolvimento do Agronegócio do Caju; de Desenvolvimento Rural Sustentável; dos Direitos da criança e do Adolescente; de Promo-

Enquanto nas conferências se assume que é importante a presença de atores governamentais indiretamente relacionados com a função executiva, nos conselhos o que se vê é a falta de previsão da articulação com os outros poderes.

A existência da significativa representação governamental nas conferências e nos conselhos implica no reconhecimento do governo como participante na negociação das políticas públicas. Isso faz com que surja a questão sobre o papel do governo nos processos participativos. O que este dado parece indicar é que as conferências, tratadas em seu conjunto, não seriam apenas processos de escuta de demandas sociais, mas sim uma arena de interlocução e disputa entre governo e sociedade. Afinal, os representantes governamentais não estariam incumbidos apenas de promover e organizar as conferências, ou mesmo de mediar conflitos de posições, seriam eles também agentes no embate de ideias.

A necessidade de reconhecer o próprio governo como participante na negociação das políticas públicas é desafio no exercício da representação também nos conselhos (ABERS; KECK, 2008). Se em um conselho há representantes do governo em paridade com representantes da sociedade, há que se pensar quais se-

---

ção da Igualdade Racial; do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social; de Política Indigenista; de Relações do Trabalho; de Erradicação do Trabalho Infantil; de Erradicação do Trabalho Escravo; do Fundo ao Amparo ao Trabalhador; de Combate a Discriminação; de Ciência e Tecnologia; dos Direitos da Mulher; de Economia Solidária; de Segurança Pública; e de Política Energética.

riam os interesses que os primeiros defendem. Das organizações da sociedade civil espera-se a vinculação com os representados e, diante dessa expectativa, fala-se na interlocução por interesses de grupos identificáveis. Mas quem os representantes governamentais devem representar? Devem defender o plano de governo eleito? Seria seu papel garantir a consideração às minorias não contempladas pela representação social? Ou estariam incumbidos de marcar posições na heterogeneidade do próprio governo?

No caso da representação da sociedade nas conferências a distribuição de vagas é específica em cada espaço, a depender dos segmentos reconhecidos naquela área temática. Cinco são as categorias presentes de maneira geral: usuários, trabalhadores, movimentos sociais, empresários e sindicatos. Além desses, estão mencionados prestadores de serviço ou concessionários de serviços públicos, 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.

Para garantir a presença de certos públicos na etapa nacional, algumas conferências estabeleceram cotas para a composição das delegações a serem eleitas nas etapas estaduais. Entre as conferências,  $\frac{1}{3}$  apresentou alguma ação para garantir a inclusão de sujeitos marginalizados do sistema político nesses processos participativos. No caso das mulheres, apenas 17% das conferências<sup>22</sup> destinaram vagas

<sup>22</sup> 1ª de Saúde Ambiental; 1ª de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais; 1ª de Desen-

volvimento Rural Sustentável; 1ª e 2ª do Esporte; 1ª a 3ª do Meio Ambiente; 1ª de Segurança Pública.

por gênero para a composição da delegação estadual, sendo mais comum reservar 30% das vagas. Representam 7% do total de conferências as que reservaram vagas por critério de idade, justamente espaços cujo público-foco da política é especificado pela faixa etária<sup>23</sup>. E 9% das conferências<sup>24</sup> especificaram cotas por cor ou raça na composição da delegação estadual: negros e indígenas foram os grupos étnico-raciais que tiveram a participação garantida.

Nas conferências, além dos critérios de gênero, idade e raça, a condição socioeconômica<sup>25</sup> apareceu como garantidora da participação. Importante mencionar que duas conferências<sup>26</sup> falaram de maneira geral em critérios de participação, sem especificar cotas, isso indica uma recomendação para as comissões organizadoras estaduais no momento de desenhar a forma de composição da delega-

<sup>23</sup> 1ª e 2ª dos Direitos da Pessoa Idosa e 6ª e 7ª dos Direitos da Criança e do Adolescente.

<sup>24</sup> 1ª e 2ª dos Direitos da Pessoa Idosa e 6ª e 7ª dos Direitos da Criança e do Adolescente.

<sup>25</sup> A 1ª de Políticas de Promoção da Igualdade Racial destinou 60% das vagas a negros, sendo que há menção a vagas para outros grupos étnico-raciais. Na 2ª edição esta conferência reservou 15% de vagas para comunidades tradicionais. A 3ª de Segurança Alimentar e Nutricional garantiu 20% das vagas para negros e indígenas. Já a 3ª do Meio Ambiente falou em 5% de vagas para indígenas e 5% para comunidades tradicionais. No caso da 1ª de Educação Escolar Indígena não se fala em cotas, mas pela peculiaridade do tema 75% das vagas são para indígenas.

<sup>26</sup> 11ª de Direitos Humanos e 2ª de Políticas Públicas para as Mulheres.

<sup>25</sup> A Conferência de Segurança Alimentar e Nutricional destinou 25% das vagas na 2ª edição para pessoas pobres e na 3ª edição 20% para pessoas em situação de insegurança alimentar.

ção. No entanto, a recomendação pode não gerar a ação inclusiva. Embora a destinação de vagas oportunize que beneficiários de políticas se vejam como sujeitos de direitos e com a inclusão no processo participativo possam reivindicar seus direitos e apresentar suas perspectivas das questões em pauta, é importante ponderar que a ação inclusiva aconteceu mais em conferências que de alguma forma lidam com questões do cotidiano dessas pessoas. Isso pode indicar uma tendência à escuta de demandas de beneficiários das políticas e não à inclusão de sujeitos marginalizados dos espaços de formulação de políticas públicas (YOUNG, 2000).

Uma das alternativas realizadas nas conferências, com o intuito de mobilizar grupos específicos dentro do tema em pauta, foram as etapas setoriais – adotadas em três processos<sup>27</sup>. Para garantir a participação de setores que trazem contribuições específicas para o entendimento do tema em pauta, mas que não seriam eleitos em etapas preparatórias abertas, foi realizada discussão paralela que também possibilitou a eleição de representantes. Nesse sentido, haveria o esforço de propiciar a abertura para a inclusão de demandas de grupos específicos em espaços separados, assumindo que a simples participação em espaços mais amplos como as conferências municipais e estaduais poderia constranger a apre-

sentação e o diálogo sobre as necessidades do grupo (FRASER, 1992).

Princípio semelhante parece nortear a criação de conselhos de direitos<sup>28</sup> para esses grupos. Se pensarmos em organizações que defendem determinados grupos marginalizados do sistema político, como mulheres, negros, deficientes físicos, idosos, população LGBT etc, elas compõem 11% dos representantes da sociedade civil dos conselhos quando considerados todos os colegiados. Contudo, quando considerados apenas os conselhos de direitos, esse número sobe para 35% dos representantes civis. Assim como nas conferências, nos conselhos a tendência não é incluir grupos marginalizados, mas valorizar a participação desses grupos nos conselhos de direitos que discutem políticas que beneficiam diretamente esses sujeitos. E mesmo que os espaços específicos possam ser úteis para a construção de estratégias para a transversalização das demandas ligadas aos grupos excluídos nas diversas áreas, há o risco da formação de guetos.

Também vista como limite à inclusão, é a inexistência de iniciativas de cotas ou esforços para aumentar a participação de grupos excluídos em conselhos que não são de direitos. Inclusive, se observarmos a proporção de homens e mulheres no

---

<sup>27</sup> 2ª Conferência de Cultura (reunindo públicos das múltiplas linguagens artísticas); 1ª de Juventude (consultando populações tradicionais) e 2ª do Meio Ambiente (direcionando o debate para cada setor envolvido com a questão ambiental).

---

<sup>28</sup> O Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), apesar de ser um conselho de direito, tal princípio não parece estar presente porque não são crianças que defendem e discutem os próprios direitos e interesses. Apesar de já haver iniciativas para a inclusão de adolescentes nas Conferências de Crianças e Adolescentes, essa não é uma prática presente no CONANDA.

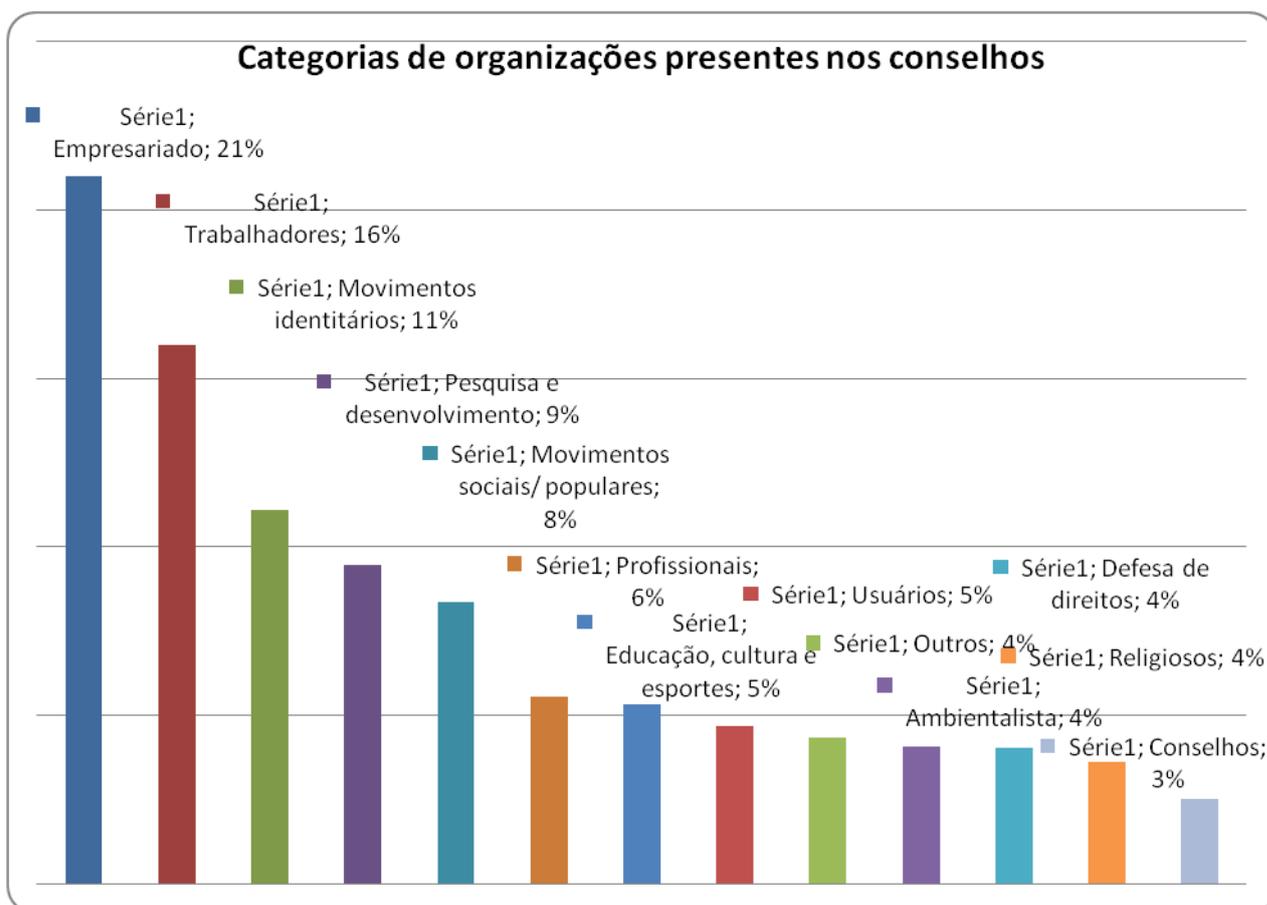
total de conselhos, por exemplo, veremos que 57% dos conselheiros são homens e 27% são mulheres<sup>29</sup>. Se considerarmos os conselhos que não tratam diretamente dos direitos dos grupos marginalizados, percebemos uma presença pequena de movimentos identitários. Em conselhos de fundos, esse tipo de organização não chega a 2% dos representantes da sociedade. Nos conselhos de políticas, 5,5% das organizações da sociedade civil defendem direitos de grupos marginalizados. Nesse caso, o esforço para trazer para o debate grupos com perspectivas sociais diferentes ainda é incipiente.

De maneira geral, o que se verifica na representação da sociedade civil nos conselhos é a presença significativa, mas não predominante, de movimentos sociais. Além disso, há fortes referências à dicotomia capital e trabalho como objetos de representação política. Há ainda expressiva presença de especialistas nos espaços, o que demonstra um perfil bastante tecnicista da representação em alguns conselhos. Por fim, é também significativa a presença de organizações religiosas, como vemos no gráfico que apresenta a proporção de organizações sociais presentes nos conselhos nacionais.

---

<sup>29</sup>Não foi possível identificar o sexo dos conselheiros em 16% dos casos.

Gráfico 2: Categorias de organizações presentes nos conselhos



Fonte: INESC; PÓLIS (2011).

Pudemos notar que de acordo com os tipos de conselhos, mais representantes de um ou outro tipo de organização se fazem presentes. Em conselhos de fundos, a presença maior é de confederações empresariais. Essa presença empresarial pode indicar que há uma dinâmica de intermediação de interesses semelhante à observada na visão corporativista em que o papel do Estado é criar mecanismos para a mediação de interesses privados e garantir o monopólio da representação a algumas organizações (SCHMITTER, 1974).

Além de conselhos e conferências possuem poucas exigências de vínculo entre

representantes e representados, há pequena garantia da presença de múltiplas vozes no debate, em especial pela ausência de grupos comumente excluídos dos espaços decisórios. Aparentemente os conselhos e conferências têm dificuldades para efetivar o potencial inclusivo, tendo em vista os diferentes limites para a inclusão de diferentes opiniões, perspectivas e interesses. Embora possam ser espaços em que as demandas dos grupos excluídos são vocalizadas, pouco se faz para garantir a presença desses sujeitos nos espaços que não tratam de suas questões.

### Considerações finais

Ao analisar este conjunto de conselhos e conferências, foi possível perceber que diferentes tipos de instâncias reúnem distintos participantes. Com exceção dos conselhos de direitos que, pela finalidade de garantia de direitos a determinados sujeitos, podem ser vistos como espaços que potencializam a inserção de públicos marginalizados, há pouco incentivo à participação de diferentes sujeitos.

Aliado à natureza do espaço, a maneira como são escolhidos os representantes, em muitos casos sem o envolvimento dos representados, direciona a dinâmica da representação, em especial pela baixa exigência de vínculo entre representantes e representados. O que se observa é que a autorização para a representação não emana dos representados e sim do órgão que institui o espaço ou do reconhecimento por organizações que já estão legitimadas.

Em certo sentido há uma tendência ao hermetismo, pois poucas são as oportunidades de inclusão de novas perspectivas sociais nos conselhos seja pela impossibilidade já instituída nos atos normativos que exigem requisitos para a participação em nível nacional, seja pela dificuldade de novas organizações adentrarem nos círculos de poder já delimitados. Corroborando com esta ideia, os poucos mecanismos legais de controle dos representantes por parte dos representados diminuíam ainda mais a possibilidade de permeabilidade dos espaços participativos nacionais às necessidades de públicos ali ausentes.

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

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

### Referências bibliográficas

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

AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. **Dados**, v. 50, n. 3, p. 443-464, 2007.

- BRASIL. Lei nº 8.041, de 5 de junho de 1990. Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Conselho da República. Disponível em: <<http://www81.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/1990/8041.htm>>.
- BRASIL. **Balanco de Governo 2003-2010**. 2010. Livro 6. Capítulo 3: Democracia e Diálogo. Disponível em: <[http://www.secom.gov.br/sobre-a-secom/publicacoes/arquivos-privados/balanco-de-governo-2003-2010/livro-6/6.3-participacao-social/at\\_download/file](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 ago. 2011.
- BOURDIEU, Pierre. A representação política: elementos para uma teoria do campo político. In: \_\_\_\_. **O poder simbólico**. Lisboa: Difel, 1989.
- FRASER, Nancy. Rethinking Public Sphere: a Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy. In: CALHOUN, Craig. **Habermas and the Public Sphere**. MIT Press, 1992.
- CORTES, Soraya V.; GUGLIANO, Alfredo. Entre neocorporativistas e deliberativos: uma interpretação sobre os paradigmas de análise dos fóruns participativos no Brasil. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 12, n. 24, p. 44-75, maio/ago. 2010.
- GURZA LAVALLE, Adrián; HOUTZAGER, Peter P.; CASTELLO, Graziela. Representação política e organizações civis: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 60, p. 43-66. 2006.
- GURZA LAVALLE, Adrián; CASTELLO, Graziela. Sociedade civil, representação e a dupla face da accountability: cidadado México e São Paulo. **Caderno CRH**, n. 52, p. 67-86, 2008.
- INESC; PÓLIS. **Arquitetura da participação no Brasil: avanços e desafios**. Relatório Final. Brasília, São Paulo: 2011. Disponível em: <<http://www.inesc.org.br>>.
- LÜCHMANN, Ligia. A representação no interior das experiências de participação. **Lua Nova**, São Paulo, n.70, p. 139-170, 2007.
- MIGUEL, Luis Felipe. **Representação e Interesses: Uma crítica a Young e Urbinati**. 2011. Paper para o 7º Encontro da ABCP – área de Teoria Política.
- PHILLIPS, Anne. De uma política de idéias a uma política de presença? **Rev. Estud. Fem.**, v. 9, p. 268-290, 2001.
- PITKIN, Hanna Fenichel. **The concept of representation**. Berkeley: University of California press, 1967.
- SCHMITTER, Philippe C. Still the Century of Corporatism? **The Review of Politics**, v. 36. n. 1, p. 85-131, 1974.
- TEIXEIRA, Ana Claudia C.; SOUZA, Clóvis Henrique L.; LIMA, Paula P. F. **Arquitetura da Participação no Brasil: uma leitura das representações em espaços participativos nacionais**. Brasília: IPEA, 2012. (Textos para discussão Ipea, n. 1735).

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

\_\_\_\_\_. **Inclusion and democracy**. Oxford: Oxford University Press, 2000.

\_\_\_\_\_. Representação Política, Identidade e Minoria. **Lua Nova**, São Paulo, n. 67, p. 139-190, 2006.