

Da participação à representação política: um balanço crítico dos estudos mais recentes sobre Conselhos Gestores

Carla Almeida*

Resumo

Os estudos recentes sobre as Inovações Institucionais brasileiras deixam evidente um importante deslocamento conceitual. Até meados dos anos 2000, inovações, a exemplo dos Conselhos Gestores, foram preponderantemente nomeadas como expressão de um novo tipo de participação da sociedade civil, marcado pela sua atuação em espaços formais de controle e elaboração de políticas públicas. A partir de então, analistas passaram a chamar a atenção para os limites cognitivos dessa abordagem, já que os agentes daquelas instâncias representam legalmente determinados grupos. Partindo desse reconhecimento, vários estudos dedicaram-se a explorar as bases de legitimidade e a prática desse tipo inovador de representação política exercida por organizações da sociedade civil. Com base na produção sobre Conselhos Gestores, este trabalho apresenta um balanço crítico do legado daquele deslocamento, procurando identificar em que medida ele iluminou dimensões empíricas até então obscurecidas das Inovações Institucionais e disponibilizou ferramentas analíticas mais aprimoradas para o seu conhecimento.

Palavras-chave

Conselhos Gestores. Representação política. Participação.

Abstract

Recent studies about Brazilian Institutional Innovations show an important conceptual shift. Until the mid-2000s innovations such as management councils were appointed mainly as an expression of a new kind of civil society participation, defined by its performance in formal settings of control and of public policy development. Since then, analysts began to draw attention to the cognitive limits of this approach because the agents of these institutions legally represent certain groups. Drawing from this perspective, many researches have been

* Professora da Universidade Estadual de Maringá (UEM); e integrante do Núcleo de Pesquisas em Participação Política (NUPPOL) da UEM. E-mail: carlaalm@uol.com.br.

dedicated to exploring their legitimacy bases and the practice of this innovative type of political representation put into motion by civil society organizations. Taking the material compiled about management councils into consideration, this paper presents a critical assessment of that shift's legacy, aiming to identify to what extent it lit Institutional Innovations empirical dimensions hitherto obscured and provided more enhanced analytical tools to better comprehend them.

Keywords

Management councils. Political representation. Participation.

Introdução¹

Os estudos mais recentes sobre os Conselhos Gestores de Políticas Públicas e outras Inovações Institucionais que pluralizaram as formas de acesso ao sistema político no Brasil deixaram evidente um importante deslocamento conceitual. Até os anos 2000, aquelas inovações, que se multiplicaram pelo país desde a Constituição de 1988, foram preponderantemente analisadas como expressão de um **novo tipo de participação** da sociedade civil, marcado pela atuação de suas organizações em espaços formais de elaboração de políticas públicas e de controle social sobre as ações governamentais.

A partir de meados da década de 2000, analistas passaram a chamar a atenção para o fato de que a estrutura organizacional dos Conselhos contrariava a visão de uma participação direta, já que neles, além de existir uma **representação** governamental, as organizações da sociedade civil **representam** grupos ou segmentos (ABERS; KECK, 2008). Outros autores argumentaram que a lente conceitual da participação imporia limites importantes para a compreensão das Inovações Institucionais, por obscurecer a ocorrência no seu interior de um fenômeno das democracias contemporâneas, a **pluralização da representação política**, expresso na diferenciação e multiplicação dos atores investidos de responsabilidades representativas e dos espaços de sua prática

¹ Este trabalho foi elaborado no quadro da pesquisa *Diagnóstico e análise da produção acadêmica sobre Conselhos Gestores de Políticas Públicas no Brasil*, que conta com o apoio do CNPq. Uma primeira versão do texto foi apresentada no 37º Encontro da ANPOCS, ocorrido em Águas de Lindóia, entre os dias 23 a 27 de setembro de 2013.

(GURZA LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELO, 2006a, 2006b). Para outros, a **representação** tornou-se um “problema inescapável” (AVRITZER, 2007) para os estudos sobre aquelas instâncias, na medida em que o envolvimento da sociedade civil nas políticas públicas se espalhou pela democracia brasileira, conferindo um peso nada desprezível à tríade Conselhos-Fundos-Conferências na sua morfologia político-institucional.

Evidentemente, os estudos construídos sob o prisma da participação reconheciam e reconhecem que os Conselhos Gestores são constituídos formalmente pela representação de organizações da sociedade civil e do governo. Mas a representação política não fornecia propriamente a lente conceitual e teórica por meio da qual os problemas de investigação eram formulados. Essa lente era fornecida, em larga medida, pelos modelos de democracia, que passaram a circular na teoria democrática pós-1970, fortemente centrados no ideário participativo.² O problema mais frequentemente enfrentado pela bibliografia girava em torno dos fatores que favoreciam/bloqueavam a efetiva influência – lida como participação – dos agentes da sociedade civil nos processos decisórios dos Conselhos. O objetivo principal consistia em compreender o impacto da participação da sociedade civil para a democratização daqueles processos, para o que também importava o diagnóstico das condições que permitiam a plena vigência do caráter deliberativo das instâncias de participação no interior do Estado.

Em contraste, a bibliografia construída sob o prisma da representação política se dedicou a explorar as bases de legitimidade do tipo de representação presente nas Inovações Institucionais, bem como os elementos constitutivos de sua prática. A partir de meados dos anos 2000, estudos focados nesse tipo de problema ganharam um espaço significativo no campo de pesquisa sobre as Inovações Institucionais brasileiras, o que tornou a representação política uma palavra-chave fortemente presente em artigos publicados sobre Conselhos Gestores no Brasil.³

² O diálogo foi, sobretudo, com o *modelo de democracia participativa*, baseado nas obras de Carole Pateman (1992 [1970]) e C. B. Macpherson (1978 [1977]), e com o *deliberativo*, erigido, sobretudo, a partir das obras de Jürgen Habermas (1984 [1962] e 1997 [1992]).

³ Um mapeamento realizado na base do *SCIELO Br.* mostrou que, entre os 74 artigos publicados no período de 2000 a 2011 sobre Conselhos Gestores, as palavras-chave neles mais presentes foram, nessa ordem, Participação, Controle Social, Democracia e Representação Política. Essa última apresenta frequência crescente a partir de 2006, constituindo-se, assim, numa chave analítica particularmente importante para a compreensão dos controles democráticos no país ao longo dos últimos anos (ALMEIDA; CAYRES, 2012).

Considerando a bibliografia produzida sobre o assunto, este trabalho tem por objetivo apresentar um balanço crítico do legado daquele deslocamento conceitual, procurando identificar em que aspectos ele iluminou dimensões empíricas até então obscurecidas das Inovações Institucionais e em que medida ele disponibilizou ferramentas e categorias analíticas mais aprimoradas para o seu conhecimento. Para proceder a esse balanço, tomo como referência específica os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, dado seu peso e grau de formalização e institucionalização nos sistemas das políticas públicas brasileiras e o fato de que neles as organizações da sociedade civil são legalmente investidas de funções representativas. Considero que essas características conferem particular importância aos Conselhos Gestores no debate mais amplo sobre o que vem sendo denominado “reconfiguração” ou “pluralização” da representação política. O objetivo é destacar da produção que se desenrola sobre esse tema os elementos que considero promissores para a compreensão específica dessas instâncias e aqueles que eu julgo pouco adequados para o seu exame.⁴

O trabalho está estruturado em três partes. Na primeira, com base nos estudos empíricos sobre o assunto, apresento um perfil do funcionamento da representação política nos Conselhos Gestores e examino os problemas que ele enfeixa para a legitimidade dessas instâncias. Problemas que ficam evidentes na medida em que reconhecemos as exigências específicas que recaem sobre as práticas de representação. Na segunda parte, apresento algumas respostas que analistas brasileiros propõem para o enfrentamento daqueles problemas. Para tanto, abordo seu diálogo com uma bibliografia recente marcada por um renovado interesse pelo conceito de representação política. Meu objetivo não é resenhar essa bibliografia, mas destacar dela os elementos que têm servido de inspiração para a discussão brasileira no

⁴ A maior parte das referências bibliográficas utilizadas nesta pesquisa foi retirada do banco de dados elaborado nos marcos da pesquisa *Diagnóstico e análise da produção acadêmica sobre Conselhos Gestores de Políticas Públicas no Brasil*. Esse banco foi produzido a partir das dissertações e teses produzidas entre 2000 e 2011 que apresentavam a palavra-chave “Conselhos Gestores” e que estavam disponíveis nos bancos de teses e dissertações da CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior) e do IBICT (Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia). Também é composto pelos artigos publicados no mesmo período, que traziam a mesma palavra-chave, disponíveis na base do *SCIELO Br*. Completei a pesquisa com outras referências bibliográficas influentes no debate brasileiro sobre o tema da representação, cujo mapeamento foi feito, em larga medida, com base nas dissertações, teses e artigos do banco de dados.

esforço de definir as bases de legitimidade da representação nas Inovações Institucionais. Na última parte, sugiro alguns elementos que podem servir de balizas para o julgamento da legitimidade da representação política praticada nos Conselhos Gestores.

Antes, algumas notas são necessárias. Primeiro, em vários momentos deste texto uso a expressão “bibliografia da participação” para me referir aos estudos que analisaram os Conselhos Gestores sob o prisma da participação e que predominaram até meados dos anos 2000. Trata-se, evidentemente, de um recurso de simplificação que serve para enfatizar os deslocamentos e novidades promovidos pela bibliografia mais recente, construída pelo prisma da representação. Segundo, embora utilize em alguns momentos o verbo no tempo passado para me referir à “bibliografia da participação”, não desejo sugerir que a escolha da participação para a abordagem dos Conselhos como objeto de estudo esteja, vamos dizer assim, superada pelo prisma da representação. O uso daquele tempo verbal serve apenas para enfatizar a entrada de uma nova perspectiva conceitual no campo de estudos sobre Conselhos e, assim, examinar seu legado, seus ganhos e limites.

1. O funcionamento da representação política nos Conselhos Gestores

Considerando um conjunto de estudos sobre a representação política nos Conselhos Gestores, um primeiro aspecto a ser novamente sublinhado é o de que eles deslocaram do centro das preocupações perguntas relacionadas à capacidade deliberativa dessas instâncias, fortemente orientadoras da bibliografia da participação. No seu lugar, ganharam importância perguntas relacionadas a três ordens de questões que geralmente apareceram articuladas nas pesquisas: i) quais são as bases de legitimidade desse tipo de representação; ii) o quão democrática ela é; iii) como ela funciona na prática. Para responder a elas, os estudos mapearam: a) os processos de autorização/seleção de representantes vigentes nos Conselhos; b) a composição dessas instâncias e o perfil dos seus componentes; c) as percepções dos conselheiros quanto ao seu papel; d) e, finalmente, as condições que permitem o controle dos representantes pelos representados, ou os procedimentos e instituições que os conectam.

Os estudos mostraram que os procedimentos utilizados na escolha dos conselheiros variam entre a eleição e a indicação. Dois critérios predominam

nessa escolha: o reconhecimento do indivíduo pelo seu envolvimento militante na área de política pública de atuação do conselho, ou seja, o reconhecimento de sua trajetória política, e o reconhecimento da qualificação técnica do indivíduo, que está relacionada à sua formação/atuação profissional em uma área de saber afeito às questões discutidas nos Conselhos. Os conselheiros podem ser indicados ou eleitos em fóruns públicos, como conferências ou assembleias, geralmente constituídas por organizações pertencentes a “segmentos” predefinidos em legislação/regulamentos para comporem os Conselhos (como é o caso da saúde, que determina a representação de quatro segmentos: usuários, governo, prestadores de serviço e trabalhadores); podem ser indicados por organizações predefinidas em regulamentos internos para comporem os Conselhos; podem ainda ser indicados por membros do poder executivo, tendo em vista seu pertencimento a uma organização predefinida em legislação para compor os Conselhos.⁵ Assim, os “constituintes” são, geralmente, organizações ou membros de organizações. Há entre os próprios conselheiros, como analisa Lüchmann (2007), uma “ideia difusa” sobre quem são os representados, podendo tanto ser um segmento, vários setores da população ou a própria entidade que tem assento no conselho. Como reforça Avritzer (2007), o grupo sobre o qual recai a origem dessa representação pode incluir ou não todas as associações ligadas à área ou tema de política pública em questão, ou mesmo grupos não organizados. Variação semelhante também foi detectada por Bassi (2012) e Almeida (2010) nas respostas de conselheiros acerca de sua representatividade: alguns dizem representar sua entidade, outros, a sociedade de forma geral.

A partir desse diagnóstico, a bibliografia vem discutindo um conjunto de problemas que diz respeito à legitimidade da representação exercida pelas organizações da sociedade civil nos Conselhos. Para seu exame, vou destacar aqueles que eu julgo passíveis do seguinte agrupamento: a) os problemas que implicam uma representação que se institui e se processa por um *círculo fechado*, e que são reforçados por uma b) representação filtrada pela *expertise*, e, finalmente, c) os problemas que eu sugiro resultar de uma *baixa densidade associativa*.

⁵ No trabalho de Souza, Teixeira e Lima (2012) sobre Conselhos nacionais, os autores encontraram ainda o método seletivo de conselheiros via edital e a vigência, em alguns casos, daquilo que denominaram métodos mistos. De todo o modo, na bibliografia pesquisada, aqueles métodos apresentados no corpo do texto parecem ser mais presentes.

O primeiro problema tem a ver com a ideia de que a representação conselhistas se institui e se processa por um circuito *fechado*. Utilizo essa expressão para qualificar as críticas levantadas pela bibliografia ao fato de que a representação, nesse caso, está circunscrita a um número delimitado de organizações da sociedade civil, ou está circunscrito, como diz Lüchmann (2007) à “lógica dos mobilizados”. Assim, as decisões tomadas nos Conselhos atingem públicos amplos, entretanto, quem autoriza os representantes presentes nessas instâncias são públicos menores, setoriais. Além disso, os critérios e métodos implicados com a escolha dos conselheiros não são consensuais, o que permite concluir que os Conselhos operam num terreno político-institucional instável. Essa representação fica ainda mais circunscrita quando as organizações que têm assento nos Conselhos estão predefinidas em regimentos, já que nesses casos, como analisa Débora Almeida (2010), o conselho não está aberto a uma “recomposição de forças”.

Para alguns, essa característica que denomino circuito fechado, que se flexibiliza mais ou menos dependendo do desenho institucional dos Conselhos e da intensidade de disputas que cercam a definição dos seus assentos, faz com que os processos de *accountability* e responsividade se restrinjam, geralmente, aos que estão no interior daquele circuito e não abarquem, portanto, a população ou o conjunto dos usuários das políticas públicas que são atingidos pelas deliberações (VAZ, 2008; PEREZ, 2010). O estudo de Ferreira (2007) chama a atenção ainda para o fato de que, quanto maior for o vínculo orgânico entre o conselheiro e sua organização/entidade, mais ele orientará a prestação de contas de seu mandato para a própria diretoria, para a direção da organização, o que aprofunda as características de circuito fechado desse tipo de representação.

Na mesma direção, é importante lembrar que em algumas áreas de políticas públicas, como a assistência social e a saúde, a composição do conselho, obedecendo ao princípio da pluralidade, abriga a representação dos prestadores de serviço. Esses representantes concentram, assim, a dupla responsabilidade de encaminhar as demandas do seu segmento e de deliberar sobre elas nos processos decisórios internos aos Conselhos. Em contextos de precários vínculos com públicos mais amplos, que permitam a justificação e a prestação de contas, as decisões correm o risco não apenas de pender para os interesses daqueles que constituem o circuito fechado, mas de tê-los como medidas exclusivas para a tomada de decisões (VIDAL, 2011).

O segundo conjunto de problemas que a bibliografia aponta, e que reforça os problemas discutidos, tem a ver com o perfil dos conselheiros,

assunto já problematizado pela bibliografia da participação. Os dois critérios que orientam sua seleção, o envolvimento político e a formação/atuação profissional, que podem ou não aparecer superpostos, indicam em comum que os representantes são criados a partir de um filtro de “competência”, de uma *expertise*. Esse filtro desenha um perfil elitizado para os conselheiros, que possuem, geralmente, um nível de escolaridade e renda acima da média da população e são, na maioria, brancos. Esse perfil mostra que a representação conselhistas reproduz a elitização da representação tradicional, com o importante distintivo, vale registrar, de um equilíbrio bem maior entre mulheres e homens (LUCHMANN; ALMEIDA, 2010). O que importa notar aqui é que, a exemplo da análise de Moura (2009), a bibliografia tem perguntado o quanto esse perfil elitizado impõe barreiras para – ou bloqueia – o diálogo com os setores populares tradicionalmente excluídos ou precariamente presentes nas instituições representativas. A própria ideia de que o conselheiro é reconhecido como um indivíduo apto para o exercício de sua função pode afastar preocupações com procedimentos de responsabilidade e prestação de contas (ALMEIDA, 2010). Além disso, se o próprio saber acumulado no exercício da função muitas vezes faz da recondução das mesmas lideranças uma estratégia para garantir eficácia nos processos decisórios, isso diminui, por sua vez, as possibilidades de rodízio e uma maior pluralidade da representação nos Conselhos.

O terceiro problema diz respeito a diagnósticos como os de Bassi (2012) e Cotta, Cazal e Martins (2010), ambos referentes à política da saúde. Para entendê-los, é preciso lembrar que para essa área há uma legislação que define a proporção da representação em Conselhos por segmentos da seguinte forma: 50% de entidades de usuários; 25% de entidades dos trabalhadores de Saúde; 25% de representação de governo, de prestadores de serviços privados conveniados, ou sem fins lucrativos. Os estudos mencionados mostraram que essa composição prevista legalmente para garantir a representação proporcional dos diferentes interesses nos Conselhos difere da encontrada em determinados municípios, que têm por consequência quase sempre o predomínio da representação governamental. Além disso, há casos em que os representantes de usuários e trabalhadores foram indicados pelo governo, configurando o que Bassi (2012) denomina “imbróglio da representação conselhistas”. O “imbróglio” diz respeito ao fato de que as informações sobre quem o conselheiro diz representar e sobre quem o indicou para o exercício da representação não apontam para o mesmo segmento, o que compromete, como diz a autora, uma política *accountable* e responsiva.

Casos desse tipo podem decorrer de contextos que, por motivos variados, não fornecem o suporte associativo que requer o tipo de representação conselheira, exercida por organizações da sociedade civil. Em outras palavras, a exigência legal e formal da representação via sociedade civil não é satisfeita em condições de baixa densidade associativa, o que pode resultar em desequilíbrios na representação dos interesses nos Conselhos, com desvantagens geralmente para os usuários, que têm maiores dificuldades para responder às exigências de inserção associativa.

Merece ser destacado aqui que a bibliografia da participação já havia identificado o padrão associativo como uma das variáveis explicativas do sucesso dos Conselhos em cumprir seu papel deliberativo no âmbito das políticas públicas. Nos estudos sobre representação, essa variável parece ser igualmente importante. Alguns estudos mostram, inclusive, que a diferentes tipos e trajetórias de associativismo correspondem, para usar os termos que adotamos aqui, circuitos mais ou menos fechados de constituição desse tipo de representação. Como exemplo, o estudo de Perez (2010) mostrou que conselheiros de organizações especialmente associadas à mobilização popular estão mais próximos dos usuários dos serviços públicos do que conselheiros que atuam em associações profissionais, favorecendo processos de responsividade e *accountability* para além daquele círculo mais fechado de atores e organizações constitutivos dos Conselhos. Os estudos de Moura (2009) e Kiyota (2007) também concluíram que organizações com trajetória associativa mais densa e enraizada em sua base não apenas conseguem ser mais efetivas nos processos deliberativos, como servem melhor aos processos de responsabilização. Também segundo Lüchmann (2011), em pesquisa desenvolvida sobre a representação política tendo em vista duas variáveis, o desenho institucional dos Conselhos e a configuração da sociedade civil, foi possível identificar que o exercício da representação é mais dinâmico no caso de conselheiros ligados a organizações que possuem uma trajetória de envolvimento na área de política pública e que tenham uma dinâmica interna mais participativa e mobilizadora. Ao contrário, aqueles pertencentes a organizações de natureza mais corporativas ou com focos assistencialistas agem, sobretudo, em nome próprio.

Como se percebe, vários dos elementos que compõem o diagnóstico da bibliografia da representação já haviam sido identificados pela da participação. Mas é fundamental levar em conta que os estudos sobre representação não se limitaram, nesse aspecto, a repetir os “achados empíricos” já sabidos. O “olhar” sobre esses mesmos “achados” passou a ser outro na medida em que

eles deixaram de ser analisados como marcadores da distância entre a prática da participação nos Conselhos e os parâmetros do modelo da democracia participativa, mais exigentes do ponto de vista da intervenção dos cidadãos nos assuntos públicos se comparados com os do modelo de democracia representativa. Pela ótica da representação política, mais do que marcadores das distâncias entre o que se espera dos Conselhos a partir de um ideal mais substantivo de participação política dos cidadãos e o que eles, de fato, estão oferecendo, aqueles achados passaram a ser analisados no registro das exigências conhecidas e tipicamente endereçadas às tradicionais instituições representativas.

Como avaliou Dagnino (2013), ficou claro que, embora os Conselhos tenham se constituído em nome de uma democracia participativa e no contraponto aos vícios e mau funcionamento da democracia representativa, conforme também incorporam a representação, partilham com ela alguns dos seus problemas. Como diz a autora, representação e representatividade aparecem como questões cruciais quando tratamos da “participação” da sociedade civil. Afinal, se, do ponto de vista da representação política, a sociedade civil, para usar as palavras de Débora Almeida (2010), “fala, age e julga em nome de outras pessoas, grupos e/ou temas”, problemas relacionados à predominância de determinados grupos no interior dos Conselhos e de falta ou precariedade de responsividade e *accountability* ganham um novo estatuto de preocupação, que nos leva ao problema da representatividade. Para alguns autores, o reconhecimento da existência desse problema nas Inovações Institucionais pressupõe considerar as distinções entre participação e representação e, portanto, as exigências que pesam sobre cada uma dessas modalidades de ação. A primeira implica um agente que atua em seu próprio nome, como cidadão individualizado, e cuja enunciação em primeira pessoa de vontades e preferências é, a princípio, legítima; a segunda é, “no melhor dos casos”, um momento posterior à participação, pois implica agregação de vontades e se defronta com os problemas da justificação, responsividade e sanção (GURZA LAVALLE; ISUNZA VERA, 2010).

No caso das novas formas de representação, aos problemas tipicamente endereçados à representação tradicional outros se adicionam, como a ausência ou variedade de procedimentos de autorização de que lançam mão e certa indefinição quanto ao grupo que as origina. Conforme Gurza Lavalle e Isunza Vera:

[...] se a atuação contempla falar em nome de outrem, configura-se curiosamente um paradoxo de legitimidade, pois, de um lado, as formas de representação extraparlamentar acusam implícita ou explicitamente limites na representação eleitoral, mas, de outro lado, não possuem mecanismos próprios claros ou aceitos capazes de alicerçarem sua própria legitimidade [...] (GURZA LAVALLE; ISUNZA VERA, 2011, p.127).

No momento, importa sublinhar que a troca da lente utilizada para olhar os dados empíricos tornou a legitimidade dos Conselhos **um problema** a ser enfrentado pelos pesquisadores. Problema que não fazia muito sentido para a bibliografia da participação na medida em que aquelas instâncias eram consideradas, de saída, um ganho adicional para a institucionalidade democrática brasileira em função da própria associação do ideário participativo a uma cidadania mais ativa e uma democracia mais vibrante.⁶ Desse modo, os estudos sobre representação contribuíram para desestabilizar a zona de conforto em que, de certo modo, os referenciais da democracia participativa e deliberativa então reservavam às Inovações Institucionais e à própria ideia da sociedade civil como expressão de “genuínos interesses públicos”. O prisma da representação impõe considerar a heterogeneidade constitutiva da sociedade civil e coloca em foco a questão-chave que é a da composição das arenas decisórias, dos processos e procedimentos que as engendram. Em outras palavras, o debate sobre a representação nas Inovações Institucionais conferiu maior importância aos problemas relacionados à sua “ancoragem societal”, desde onde a legitimidade política pode ser fundada (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012).

Para enfrentar os problemas relacionados à legitimidade e à representatividade das Inovações Institucionais, a bibliografia brasileira inseriu-se num debate mais amplo, caracterizado por um renovado interesse pelo conceito de representação política. A seguir, apresento os traços mais gerais desse debate, tendo em vista um objetivo específico: indicar as potencialidades analíticas e os limites que nele podemos encontrar para a compreensão da representação conselhistas.

⁶ No caso do Brasil, é preciso lembrar que o ideário participativo ganhou fôlego nas lutas sociais pró-democracia, no processo de transição de regime. As reivindicações por “mais participação”, levadas a cabo pelos movimentos sociais e seus aliados, abrigavam, naquele contexto, as expectativas de construção de uma democracia mais profunda no país, capaz de reverter suas desigualdades e exclusões marcantes.

2. O renovado interesse pela representação política e o debate sobre as novas formas de representação

Para destacar as potencialidades analíticas que resultam da bibliografia mais recente que se dedica à representação política, vou considerar as duas importantes entradas que a constituem. A primeira diz respeito aos questionamentos que esse debate dirige às abordagens arraigadas na teoria democrática que antagonizam participação e representação política e que as tomam como alternativas excludentes de organização da vida política (URBINATI, 2006; PERUZZOTTI, 2011; PERUZZOTTI; SELEE, 2009). Na influente proposta de Urbinati, por exemplo, a representação é abordada como um processo que articula/conecta instituições políticas e sociedade civil, cujas variadas formas de comunicação configurariam um *continuum*, por meio do qual se expressa o julgamento e a ação política nas modernas democracias. Desse modo, a representação não é vista como um substituto defeituoso da democracia genuína, identificada com a participação direta. A representação constitui um processo político único porque precisa ser constantemente recriado para garantir a conexão entre as instituições políticas e a sociedade. Expressando esse questionamento e o alimentando, Lüchmann (2007), por exemplo, ao investigar as práticas representativas no âmbito dos Conselhos e dos orçamentos participativos no Brasil, o que denominou “fenômeno da representação no interior na participação”, ou as imbricações “P&R”, travou um diálogo crítico com as:

[...] reflexões teóricas sobre estes dois instrumentos de ação política – participação e representação – têm feito predominar um viés dualista, que guarda separações dadas pelos diferentes modelos democráticos; assim, obviamente, participação conforma o eixo analítico das teorias da democracia participativa (P) e representação, da democracia representativa (R). (LÜCHMANN, 2007, p.140).

Para Gurza Lavalle e Isunza Vera (2011), o renovado interesse da teoria democrática pelo conceito de representação e as próprias práticas que animaram esse interesse teriam desconstruído as posições polares ocupadas por participação e representação no debate político e teórico:

[...] a participação e a representação perderam suas posições polares e, com isso, passaram por um processo de ressignificação

recíproca, fazendo com que a primeira perdesse seu caráter autoevidente e, a segunda, sua identidade naturalizada identificada com o governo representativo (GURZA LAVALLE; ISUNZA VERA, 2011, p.108-109).

Essa perspectiva produziu legados importantes. Ela favoreceu a consideração dos vínculos entre as dinâmicas de representação política protagonizadas pelas organizações civis e as instituições tradicionais da política (GURZA LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELO, 2006b). Assim, permitiu o entendimento de que as novas formas de representação não aparecem puras (AVRITZER, 2007), pois elas se encontram com as instituições tradicionais de representação em temporalidades e espaços variados. Mais do que a consideração das temporalidades e dos espaços de seu encontro com agentes das instituições tradicionais de representação, essa abordagem permite perceber o quanto as dinâmicas das Inovações Institucionais são atravessadas pelos interesses político-partidários do seu entorno. Desse modo, tal perspectiva não apenas alimentou a necessidade de considerar a “âncora societal” dos Conselhos, como foi mencionado antes, mas também favoreceu o exame do seu entorno político-institucional.⁷

Por outro lado, esse renovado interesse bibliográfico pela representação permitiu a consideração das virtudes da lógica da “política indireta” (GURZA LAVALLE; ISUNZA VERA, 2011). Assim, a representação não precisa ser vista simplesmente como delegação/alienação de soberania ou como um expediente do qual não se pode fugir quando o problema de escala limita as condições para o exercício da democracia direta. Em contraste, a representação pode ser vista como o processo por meio do qual se realizam as negociações necessárias à formação de vontades coletivas.

Nessa mesma direção, a representação pode ser concebida como um processo de criação política, pois, como sugerem Castiglione e Warren (2006), “o que” é para ser representado não existe previamente à relação entre representantes e representados, ele é produzido nessa relação. Para

⁷ De forma geral, pode-se dizer que os estudos sobre representação alimentam e são alimentados por uma tendência mais ampla da bibliografia recente sobre as Inovações Institucionais brasileiras. Em contraste com a bibliografia anterior, fortemente voltada para a análise das dinâmicas internas dos Conselhos (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012), mais recentemente, os analistas passaram a chamar atenção e formular perguntas de investigação que interpelam o ambiente institucional e societal nos quais os Conselhos estão inseridos.

além disso, na visão de Saward (2006 e 2009), o próprio “representado” não é algo que está pronto e que cabe ao representante espelhá-lo. A sugestão de Saward é a de que o próprio representado seja concebido como resultado de uma construção da qual depende uma “reivindicação representante”. Reivindicações que podem ser aceitas, rejeitadas ou ignoradas pelos públicos aos quais elas se dirigem, mas que são fundamentais para a criação do representado.

Partindo de vários desses elementos, a segunda entrada de discussão constitutiva dessa bibliografia diz respeito ao tema da “pluralização” ou “reconfiguração” da representação política. No Brasil, é esse o enquadramento analítico que tem orientado os estudos sobre a representação política nos Conselhos Gestores. Trata-se de um debate que chama a atenção para os múltiplos espaços e atores que encarnam práticas de representação política nas democracias contemporâneas, extrapolando as instituições tradicionais do governo representativo (SAWARD, 2006, 2009; CASTIGLIONE; WARREN, 2006).

Num esforço de síntese, as razões alegadas para a inspiração do debate sobre a reconfiguração da representação recaem, de um lado, nas limitações do sistema eleitoral representativo das democracias contemporâneas para incluir efetivamente e igualmente a diversidade presente nas sociedades, nas evidências das suas fragilidades para garantir o controle dos representantes pelos representados e na incapacidade dos partidos políticos e sindicatos, instituições representativas típicas do século passado, em absorverem e expressarem as novas demandas que extrapolam o pertencimento de classe; de outro, e em resposta a esse contexto, o debate é inspirado pelos diversos atores e instâncias que pretendem vocalizar demandas que não têm origem num grupo territorialmente definido e que transcendem, assim, as fronteiras típicas que delimitam a representação no modelo eleitoral tradicional; pelo incremento de arenas decisórias transnacionais; pelo surgimento de um leque muito variado de novos arranjos institucionais que pluralizaram de diversas formas, em várias democracias contemporâneas, o acesso de organizações e cidadãos individualizados ao sistema político. Do conjunto desses fatores resulta, segundo alguns, que a representação deve ser apreendida desde uma concepção descentrada da política, pois ela se expressa por uma variedade de práticas, atores e espaços, que podem estar mais ou menos conectados por arenas formais e informais, que exercem diferentes funções, conformando uma “nova ecologia da representação política” (CASTIGLIONE; WARREN, 2006).

O esforço central da bibliografia que analisa o que vem sendo denominado “pluralização” ou “reconfiguração” da representação política é o de explorar as bases específicas das quais erigem sua legitimidade, já que as práticas englobadas naquele fenômeno não contam com a autorização formal das urnas e, muitas vezes, não têm como origem da representação um corpo de indivíduos definidos territorialmente.

Trata-se, para usar os termos de Michael Saward (2006, 2009), de explorar as bases de legitimidade das “reivindicações de representação” (*representative claims*) dos “não eleitos”, fenômeno que se expressa, segundo o autor, em diferentes sociedades, de diferentes formas. Saward arrola um leque bem diferenciado para exemplificar as “reivindicações representantes”. Reivindicações que enfatizam a necessidade de garantir nas decisões políticas a voz das tradições e dos costumes que fornecem a identidade a um grupo; reivindicações que se fundam em credenciais e competências especiais que resultariam na promoção de pontos de vista e interesses potencialmente subestimados nas decisões políticas; reivindicações que se baseiam na necessidade de expressar novas vozes ou vozes ausentes que, pela falta de recursos, dificilmente seriam promovidas pelos seus próprios sujeitos, cujo exemplo notório é a defesa dos povos africanos pelo cantor Bono; e os exemplos do autor chegam até a “autorrepresentação”, ou seja, reivindicações que se fundam no desejo de o cidadão representar a si mesmo.

Para Castiglione e Warren, as novas formas de representação possuem características que os teóricos não estão preparados para julgar, das quais seriam exemplos,

[...] in the domain of direct action, groups of college students claim, credibly no doubt, to represent the interests of sweat shop workers — but without having been elected, or even having any direct contact. In voice representation, individuals and groups claim to be the representatives of women, gays, ethnic groups, religious groups, the poor, the persecuted, the unborn, animals, and even “the Earth.” (CASTIGLIONE; WARREN, 2006, p.15).

No que se refere ao debate brasileiro, para Gurza Lavalle, Houtzager e Castelo (2006a), por exemplo, distintamente da legitimidade que se funda no ato formal da autorização, a legitimidade das práticas que configuram o fenômeno da reconfiguração da representação política guarda semelhanças com a ideia de “representação virtual”, formulada por Edmund Burke. Trata-se do senso de comprometimento com a defesa dos interesses daqueles que

se deseja representar, componente vital da representação, já que, como dizem os autores, “se a representação é irreduzível à mera representação presuntiva, a representatividade não pode prescindir do compromisso de representar” (GURZA LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELO, 2006a, p.89). Por isso mesmo, se o comprometimento deve ser considerado elemento fundamental das bases de legitimidade desse tipo de representação, nem por isso ele deixa de requerer mecanismos de justificação e responsividade que possam permitir aos representados reconhecer, julgar e sancionar seus representantes. Assim, a *accountability* também vem sendo resgatada pela bibliografia “como uma via alternativa para elaborar a eventual legitimidade das novas práticas de representação” (GURZA LAVALLE; ISUNZA VERA, 2011, p.129; CASTIGLIONE; WARREN 2006).

Outros autores também argumentam que, se as novas formas de representação não contam com procedimentos únicos e consensuais de autorização, isso não as exime de processos de justificação e reconhecimento perante os representantes. No diálogo com a proposta de Michael Saward assinalada anteriormente, Luchmann (2011) também chama a atenção para o fato de que as “reivindicações de representação” dependem do reconhecimento do público, já que elas podem expressar “propostas inaceitáveis ou sem qualquer conexão ou ressonância social”.

Na visão de Avritzer (2007), as novas formas de representação se afastam do modelo tradicional representativo baseado “no *demos* enquanto instância monopolista de agregação de indivíduos”, em que há o monopólio da representação no interior de um território e uma correspondência, nesses termos, entre constituintes e representantes. Para o autor, o “agir no lugar de”, no caso da representação conselheira, justifica-se pelo vínculo “simultâneo entre atores sociais, temas e fóruns capazes de agregá-los”, o que configura, na visão do autor, uma “representação por afinidade”. Trata-se de uma legitimidade que decorre do reconhecimento mútuo de atores que atuam em espaços e com temáticas comuns e que têm por base não a agregação de indivíduos num território, mas grupos e indivíduos ligados a um tema, a uma área de política pública.

É importante considerar o **núcleo normativo mínimo da representação** que essas propostas pretendem resguardar. Na ausência de autorização, as novas formas de representação se caracterizariam por “um ato ou opção unilateral de identificação do representante para com o representado”, para usar os termos de Gurza Lavalle e Isunza Vera (2011). É nessa medida que faz sentido utilizar os conceitos de “representação presumida” ou

“representação virtual” para identificar as bases sobre as quais poderiam se fundar a legitimidade dessas práticas. Ainda que sejam necessários processos de *accountability* para atestar o reconhecimento dos representantes pelos representados, aqueles conceitos estão baseados na ideia de que o **núcleo normativo mínimo** da representação – desde onde, evidentemente, podem se desdobrar outras exigências — traduz-se na ideia de “atuar em favor do representante”.

A ideia de representação por *advocacy* proposta por Avritzer (2007), em diálogo com Nádia Urbinati, também parte do pressuposto de que a representação pode prescindir de autorização e se basear num sentimento unilateral de identificação com os interesses de um grupo por parte do “representante”. Para o autor, o exemplo desse tipo de representação vem das organizações que operam fora de seus estados nacionais, defendendo atores que não as escolheram para essa função, como a Anistia Internacional e o Greenpeace. Trata-se, assim, de uma “advocacia de temas”, que “parece prescindir da escolha ou de qualquer outro tipo de autorização”. O autor cita ainda o que considera um caso problemático para uma teoria da representação: o caso de organizações que defendem autonomia para mulheres de outros países nos quais elas não têm direito e que, uma vez consultadas, poderiam não ser a favor desses direitos. Segundo o autor, nesse caso, as organizações internacionais “representam um discurso sobre os direitos das mulheres em geral, e não um conjunto específico de mulheres”:

Em todas essas circunstâncias, não é a autorização, e sim a afinidade ou identificação de um conjunto de indivíduos com a situação vivida por outros indivíduos que legitima a advocacia. Assim, pode-se dizer que a mulher norte-americana ou européia tem uma relação de identificação com a situação de uma mulher indiana ou muçulmana, mas certamente não detém a autorização para representá-las (AVRITZER, 2007, p. 457).

Esses esforços de fundar as bases da legitimidade da representação no compromisso “de atuar no interesse de” definido *a priori* e unilateralmente pelo representante têm recebido críticas. Para Dagnino (2013), por exemplo, nos conceitos de “representação virtual”, “representação presumida”, “representação por afinidade”, como também no conceito mais amplo de “*advocacy*”, está prevista a possibilidade de que os representantes produzam vínculos orgânicos com os representados. Entretanto, esses vínculos não são os elementos constitutivos dessas definições de representação.

Na crítica de Miguel (2011), aqueles conceitos retiram dos constituintes a possibilidade de construírem de forma autônoma suas preferências e desconsideram que representantes e representados não estão em condições de igualdade. Segundo os princípios contidos naqueles conceitos, os constituintes dependem das boas intenções daqueles que se intitulam representantes, cujo *status* é autenticado, em geral no caso das ONGs, pelo Estado e pelas suas próprias agências financiadoras. Considerando as desigualdades de recursos que presidem as relações entre representantes e representados, pode-se questionar qual é a capacidade que os representados possuem de rejeitar, não reconhecer, as “reivindicações de representação” feitas em seu nome diante do fato de que, muitas vezes, elas são autenticadas por atores e instituições poderosas. As assimetrias que operam no jogo da representação impõem reconhecer, portanto, que os representados quase sempre estão em condições desfavoráveis para exigir, em substituição à sua autorização, espaços e momentos nos quais possam julgar aqueles que se instauram unilateralmente como seus representantes, e assim são autenticados pelos poderes estabelecidos.

Como sabemos, a representação tradicional oferece muitas dificuldades para o efetivo exercício do controle dos representantes pelos representados e acumula muitas críticas quanto aos seus *déficits* democráticos. Entretanto, com todas as suas limitações e *déficits*, normativamente, ela está assentada na exigência de que a instituição de representantes é uma prerrogativa dos representados. Essa prerrogativa deve ser entendida como o núcleo normativo mínimo da representação, a partir do qual outras exigências podem e devem ser formuladas tendo em vista uma representação democrática. Na suspensão dessa prerrogativa, ou no seu deslocamento como exigência mínima para definir a representação política, ficam desvanecidas as próprias fronteiras entre participação e representação política. Desejo chamar a atenção para esse ponto porque foi essa mesma distinção que pareceu justificar a necessidade do deslocamento conceitual empreendido pela bibliografia da representação no que diz respeito às Inovações Institucionais brasileiras.⁸

Como vimos, um leque muito variado de atuação política, de caráter individual e coletivo, em nome de humanos e não humanos, passou a ser abrigado no fenômeno da reconfiguração da representação política, de

⁸ Uma primeira versão desse argumento encontra-se em Bassi e Almeida (2013).

novas práticas de representação. Como foi visto anteriormente, para Michel Saward, por exemplo, a autopresença como enunciação em primeira pessoa de uma vontade política, definida anteriormente como um traço distintivo da participação, passa a ser arrolada por ele como um exemplo de “reivindicação de representação”, denominada *self-representation*. Conferindo a mesma elasticidade ao conceito de representação, para Castiglione e Warren, as novas práticas de representação incluiriam indivíduos e grupos que afirmam ser representantes de animais e da natureza. A bibliografia brasileira vem endossando, de diversas formas, essa elasticidade de que passou a ser dotado o conceito de representação. Várias dessas diversas formas de atuação e engajamento, hoje classificadas como novas práticas de representação, eram, até aqui, como Gurza Lavalle e Isunza Vera reconhecem, entendidas como *participação política*:

Os canais de representação extraparlamentar são excêntricos, pois operam fora do lócus por excelência da representação no governo representativo – o Parlamento – não raro vinculados à estrutura administrativa do Poder Executivo. Destinam-se ao desempenho de funções outras que não as legislativas: ora a definição, fiscalização e gestão de políticas públicas, ora à observação e emissão de denúncias ou recomendações sobre a conduta de corporações do poder público e de setores da política pública. Os atores que falam em nome de interesses e segmentos da população [...] incorporam atores outrora apenas associáveis, pelas suas feições, ao polo da participação: cidadãos *qua* cidadãos – não como políticos, nem como lideranças –, redes de atores sociais e movimentos, ONGs e diversas entidades de *advocacy*, associações comunitárias e de autoajuda, e personalidades com ampla notoriedade pública [...] (GURZA LAVALLE; ISUNZA VERA, 2011, p.113).

Considero que várias das práticas hoje enquadradas pela bibliografia como “formas inovadoras de representação” poderiam continuar sendo definidas como participação política, a exemplo de demandas vocalizadas em primeira pessoa por indivíduos e das defesas formuladas por indivíduos e organizações de causas ou em nome de grupos que prescindem de autorização. Práticas como essas inserem temas na agenda da sociedade e podem levar ao questionamento de formas de opressão experimentadas por outros grupos. Nesse sentido, essas práticas cumprem o importante papel da **participação política** numa democracia: elas permitem contestar formas de opressão/exclusão. Mas elas não designam, em si, representação

política, pois não cumprem as exigências que são específicas daquelas que podem assim ser nomeadas: a autorização e os processos com ela implicados, ou seja, os espaços e momentos de negociação interna a um grupo como base para a formação de suas próprias preferências e vontades. Assim, se a bibliografia caracterizada por renovado interesse pela representação política nos alerta para as conexões entre participação e representação, em alguns casos, a potencialidade analítica desse olhar se enfraquece e perde mesmo seu sentido na medida em que são dissolvidas as diferenças entre uma prática e outra.

A necessidade de cultivar as fronteiras distintivas entre participação e representação tem a ver com a necessidade de cultivar, ao mesmo tempo, as exigências específicas que caracterizam essa última. A concordância com a pertinência de modalidades alternativas de autorização política, aquelas que não são realizadas pelos procedimentos do sistema eleitoral tradicional, não deve ser confundida com a suspensão ou esvaziamento de sua exigência e dos processos que lhes são constitutivos: os momentos e os espaços de formação da vontade interna a um grupo. Muitos dos exemplos arrolados como novas formas de representação não expressam modalidades alternativas de autorização, mas prescindem dessa exigência, o que nos parece problemático particularmente para julgar a representação exercida nos Conselhos, nos quais as organizações detêm poder de decidir sobre recursos e assuntos públicos.

3. Notas de conclusão: sugestões para o julgamento da representação conselhistas

Nos Conselhos Gestores, organizações da sociedade civil não exercem apenas o controle social sobre as ações estatais, pois elas são investidas oficialmente do poder de deliberar sobre recursos públicos e sobre os conteúdos das políticas públicas. Na condição de conselheiras, elas integram o sistema estatal de produção e controle de políticas e alcançam essa posição por intermédio de uma nova modalidade de representação política.

Primeiro porque se trata de uma representação exercida **por** organizações da sociedade civil. Segundo, trata-se também de uma representação **de** organizações da sociedade civil. Ou seja, nos Conselhos, estão previstos legalmente assentos para organizações que representam a sociedade civil,

e isso não é o mesmo que representar a “população”, os “indivíduos” e a “sociedade” no geral. Em outras palavras, ainda que as organizações da sociedade civil defendam demandas/interesses que circulam difusamente pela sociedade ou que tenham identificação com um setor, um grupo em específico, elas não se confundem com estes, não são subsumidas por eles e *vice-versa*. Elas constituem uma dimensão política específica da sociedade, a dimensão que se constitui dos interesses que estão organizados, que têm uma expressão política organizada.

Assim, a despeito dos problemas anteriormente apontados para o conceito de “representação por afinidade”, Avritzer (2007) destaca um elemento que deve ser considerado no exame desse novo tipo de representação: não se trata de uma representação em que a um indivíduo corresponde um voto. Não se trata de uma representação eleitoral nos moldes tradicionais, em que os referentes são os indivíduos e a população, mas de uma representação da sociedade civil, **por** meio de suas organizações.

Considerar esse elemento é importante, porque assim podemos formular balizas mais adequadas para julgar a legitimidade desse tipo específico de representação. Assim, podemos, ao mesmo tempo, a) evitar os custos políticos e teóricos da suspensão ou relaxamento daquilo que considero o núcleo normativo mínimo da representação, b) reconhecer os limites intrínsecos da representação conselhistas, sem deixar de endereçar-lhes cobranças, c) e, finalmente, considerar seus ganhos para a construção de uma institucionalidade democrática.

Reconhecer que estamos tratando de um tipo de representação que se circunscreve, em termos de sua definição legal e prática efetiva, à “lógica dos mobilizados” significa admitir os limites intrínsecos dessa representação para se tornar porta-voz de interesses que não estejam organizados. Com isso, evitamos “presumir” que os conselheiros da sociedade civil “representam” interesses de grupos desfavorecidos, excluídos, ou de qualquer outro tipo de coletivo que não os autorizou efetivamente como representantes. Esse reconhecimento ajuda, seguindo o alerta de Miguel (2011), a manter como um problema a ser enfrentado a ausência de determinados grupos nos processos decisórios, particularmente daqueles que não estão organizados.

Por outro lado, reconhecer esse aspecto limitador não implica decretar o fracasso ou a ilegitimidade dos Conselhos, mas convida a calibrar as expectativas que lhes endereçamos, ou seja, convida a uma reflexão acerca dos seus limites para cumprir o conjunto mais amplo de tarefas que exige a democratização do Estado e da sociedade (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012).

Evidentemente, a representação que se exerce a partir dos Conselhos não pode ser responsabilizada pelo conjunto daquelas tarefas. Mas ela tem dado uma contribuição importante nessa direção, possibilitando a entrada de grupos até então ausentes dos processos decisórios. Como atestam alguns estudos, a representação conselheira tem ampliado a presença de movimentos sociais (SOUZA; TEIXEIRA; LIMA, 2012) e, significativamente, de mulheres (LUCHMANN; ALMEIDA, 2010) naqueles processos, e têm tornado, assim, as decisões objeto de uma negociação mais pública e plural.

A par desses reconhecimentos, a representatividade dos Conselhos e sua própria legitimidade dependem de um aprimoramento nos seus desenhos institucionais. Primeiro, porque o reconhecimento de que sua representação se circunscreve, em larga medida, à lógica dos mobilizados não a desobriga da prestação de contas para a sociedade, para públicos mais amplos, já que os conselheiros deliberam sobre recursos públicos. Como vimos, dependendo do tipo de associativismo que ancora a representação nos Conselhos, ela está mais ou menos aberta a uma comunicação com públicos mais amplos. Entretanto, isso não impede de reconhecer que existe uma lacuna que precisa ser preenchida no desenho institucional dessas instâncias no que diz respeito a procedimentos e mecanismos que obriguem a prestação de contas para a sociedade.

Em segundo lugar, o desenho institucional precisa ser aprimorado no que diz respeito às regras que definem os métodos de seleção dos representantes, não porque elas devam necessariamente ser padronizadas, mas porque devem ser mais efetivas em algumas garantias. De um lado, a autorização para definir a representação da sociedade civil deve estar sob o controle de suas organizações, e não de governos, como acontece em vários casos. Se há contextos em que a baixa densidade associativa coloca obstáculos para esse controle, de todo o modo, esse é um problema para o qual se deve formular outra resposta que não aquela contida no “imbróglio da representação” - expressão utilizada por Bassi (2012) para qualificar as situações detectadas em sua pesquisa em que o representante de um segmento é indicado, autorizado por outro segmento. De outro lado, as regras não podem fechar as portas para a possibilidade de que os assentos nos Conselhos estejam sempre abertos a disputas no interior das próprias organizações da sociedade civil, de modo a garantir maior publicidade e pluralidade.

Considerando o conjunto dos aspectos que precisam ser aprimorados, no trabalho de Souza, Teixeira e Lima (2012), encontramos critérios que nos parecem adequados para orientar uma reflexão acerca das reformas

necessárias no desenho institucional dessas instâncias. No seu estudo sobre regras definidas para compor a representação em Conselhos nacionais, eles definiram como critérios de avaliação para aferir seu caráter inclusivo e plural a proporção de assentos definida para governo e sociedade civil; a diversidade de tipos de organizações prevista; o grau de concentração da representação por determinadas organizações; o método de escolha dos representantes da sociedade civil e, finalmente, a abertura para que novos atores participem dos debates.

Obviamente, não se trata de crer que reformas no desenho institucional resolverão o conjunto de problemas afeitos à representação exercida nos Conselhos Gestores. A orientação ideológica dos partidos que estão no poder e o padrão associativo que vigora em contextos específicos continuarão, por certo, a contar como variáveis, entre outras, na determinação dessa representação e no grau em que ela é democrática. Entretanto, julgamos que o desenho institucional e seus impactos na configuração da legitimidade dos Conselhos tem sido um elemento pouco presente no debate mais amplo sobre as novas formas de representação. Para o caso dos Conselhos em particular, talvez considerar de forma mais efetiva esse elemento seja um modo de explorar as possíveis bases de legitimidade de representação sem que isso custe abrir mão das exigências distintas da prática representativa.

Referências

- ABERS, Rebeca Neaera; KECK, Margaret. (2008). Representando a diversidade: Estado, sociedade e “relações fecundas” nos Conselhos Gestores. *Caderno CRH* [online], Vol.21, n.52, p.99-112.
- ALMEIDA, Carla; TATAGIBA, Luciana. (2012). Os Conselhos Gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. *Serviço Social & Sociedade*, 109, p.68-92.
- ALMEIDA, Carla; CAYRES, Domitila. (2012). *Perfil da produção acadêmica sobre Conselhos Gestores no Brasil*. Trabalho apresentado no 36º Encontro Anual da ANPOCS. Minas Gerais, Águas de Lindóia.
- ALMEIDA, Debora. Resende. (2010). Representação política nos Conselhos de saúde do Brasil. I Seminário Internacional e III Seminário Nacional: Movimentos Sociais, Participação e Democracia. Florianópolis, Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), 11 a 13 de agosto.
- AVRITZER, Leonardo. (2007). Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: da Autorização à Legitimação da Ação. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, vol. 50, n.03, p.443-464.
- BASSI, Liana. (2012). *A representação política nos Conselhos de saúde: um estudo sobre*

- processos de autorização, responsividade e “accountability”. Dissertação de mestrado profissional apresentada a Universidade Estadual de Maringá.
- BASSI, Liana; ALMEIDA, Carla.
(2013). *Participação, Representação e os dilemas da análise da prática conselhistas*. Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas: aproximando agendas e agentes. UNESP, Araraquara – São Paulo, 23 a 25 de abril.
- CASTIGLIONE, Dario; WARREN, Mark.
(2006). *Rethinking democratic representation: eight theoretical issues*. Rethinking Democratic Representation. Centre for the Study of Democratic Institutions. British Columbia: University of British Columbia.
- COTTA, Rosângela Minardi Mitre.; CAZAL, Mariana Melo; MARTINS, Poliana Cardoso.
(2010). Conselho Municipal de Saúde: (re) pensando a lacuna entre o formato institucional e o espaço de participação social. *Ciência & Saúde Coletiva*, vol.15, n.5, p. 2437-2445.
- DAGNINO, Evelina
(2013). Meanings and Challenges of Representativeness in Brazilian Civil Society. In: MACKINNON, Moira; FEOLI, Ludovico. (Eds); *Representation and Effectiveness in Latin American Democracies: Congress, Judiciary and Civil Society*. Londres: Routledge / Taylor and Francis Group.
- FERREIRA, Letícia Schneider.
(2007). *A representação social no Conselho Municipal de Saúde de Canoas*: um estudo sobre as trajetórias individual e associativa dos representantes dos usuários e a relação representante/representado. Mestrado apresentado ao Programa de Pós-graduação em Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- GURZA LAVALLE, Adrián.; ISUNZA VERA, Ernesto.
(2011). *Trama da crítica democrática: da participação à representação e à “accountability”*. *Lua Nova*, n.84, p. 95-139.
- GURZA LAVALLE, Adrián.; ISUNZA VERA, Ernesto.
(2010). Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática: participación, controles sociales y representación. In: GURZA LAVALLE, Adrián Lavalle Gurza; Ernesto Vera Isunza (Orgs.); *La innovación democrática en América Latina: tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social / Universidad Veracruzana.
- GURZA LAVALLE, Adrián; HOUTZAGER, Peter; CASTELLO, Graziela.
(2006a). Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. *Lua Nova*, Vol.67, n.67, p. 49-103.
- GURZA LAVALLE, Adrián; HOUTZAGER, Peter; CASTELLO, Graziela.
(2006b). Representação política e organizações civis: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol.21, n.60, p. 43-66.
- HABERMAS, Jürgen.
(1997). *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.
- (1984). *Mudança estrutural da esfera pública*. Rio de Janeiro: Tempo brasileiro.
- KIYOTA, Norma.
(2007). *A Representação dos Agricultores Familiares em Espaços Institucionais de Participação Social do Sudoeste do Paraná*. Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-graduação Desenvolvimento Rural da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- LÜCHMANN, Ligia Helena Hahn.
(2011). Associações, participação e representação. Combinações e tensões. *Lua Nova*, n.84, p. 141-174.
- LÜCHMANN, Ligia Helena Hahn; ALMEIDA, Carla.
(2010). A representação política das mulheres nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas. *Revista katálysis*, vol.13, no.1, p.86-94.

- LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn.
(2007). A representação no interior das experiências de participação. *Lua Nova*, n.70, p. 139-170.
- MACPHERSON, Crawford Brough.
(1978). *Democracia liberal: origens e evolução*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- MIGUEL, Luis Felipe.
(2011). Representação democrática: autonomia e interesse ou identidade e *advocacy*. *Lua Nova*, n.84, p.25-63.
- MOURA, Joana Teresa Vaz.
(2009). *A representação política de organizações da sociedade civil nos Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional e a busca pela legitimidade*. Tese de doutorado apresentada a Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- PATEMAN, Carole.
(1992). *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- PEREZ, Olívia Cristina.
(2010). *A Representação em Arenas Extraparlamentares: os Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade de São Paulo.
- PERUZZOTTI, Enrique.;SELEE, Andrew.
(2009). Participatory Innovation and Representative Democracy in Latin America. In: Andrew Selle; Enrique Peruzzotti (Eds.); *Participatory Innovation and Representative Democracy in Latin America*. Washington: Woodrow Wilson Center Press.
- PERUZZOTTI, Enrique.
(2008). Representative democracy as mediated politics: Rethinking the links between representation and participation. In: *Conferência Rethinking Representation: A North-South Dialogue*, 2008. Belaggio. Disponível em <<http://www.democraciaparticipativa.org/bellagio/bellagio.html>>. Acesso em 08 de julho de 2011.
- SAWARD, Michael.
(2009). Authorisation and authenticity: representation and the unelected. *The Journal of Political Philosophy*, v. 17, n. 1, p.1-22.
- (2006). The representative claim. *Contemporary Political Theory*, 5, p. 297-318.
- SOUZA, Clovis; TEIXEIRA, Ana Cláudia.; LIMA, Paula
(2012). *A construção da arquitetura da participação no Brasil. Tendências e padrões observáveis em conferências e Conselhos nacionais*. Congress of the Latin American Studies Association. Califórnia, San Francisco. 23 a 26 de Maio.
- URBINATI, Nadia
(2006). *Representative Democracy: principles & genealogia*. Chicago: University of Chicago Press.
- VAZ, Alexandre Cambraia Nascimento.
(2008). *A presença como artefato do discurso: a relação entre participação e representação nos Conselhos Gestores*. Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais.
- VIDAL, Luciana.
(2011). *A prática conselhistas e a representação política: um estudo de caso sobre o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – Maringá*. Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Estadual de Maringá.

Recebido em
dezembro de 2013

Aprovado em
setembro de 2014