



# INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS NO BRASIL: QUANDO REPRESENTADO SE TORNA REPRESENTANTE

PARTICIPATORY INSTITUTIONS IN BRAZIL: WHEN THE REPRESENTED  
BECOMES A REPRESENTATIVE

**Debora Rezende de Almeida**

Professora Adjunta do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília. Coordenadora do Grupo de Pesquisa RESOCIE (Repensando as relações entre sociedade e Estado). Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG. Autora do livro *Representação além das eleições: repensando as fronteiras entre Estado e sociedade* (Editora Paco, 2015) e de outros artigos sobre os temas da representação, participação e deliberação.

## RESUMO

O artigo analisa as instituições participativas no Brasil a partir das lentes renovadas da teoria contemporânea da representação política. Baseado em três dimensões analíticas da representação política, a saber, quem representa, o que é representado e como o representante se relaciona com o representado, o trabalho propõe um duplo movimento. Apresenta uma proposta teórico-metodológica de investigação da representação exercida por atores sociais nas instituições participativas, a partir da indicação de variáveis independentes para aferir a qualidade da representação em cada uma das três dimensões. Ao mesmo tempo, lança mão de dados secundários de pesquisas empíricas sobre duas instituições participativas: os conselhos municipais de saúde e os comitês de bacia hidrográfica, para destacar as diferenças entre essas instituições no que tange à representação política.

**PALAVRAS-CHAVE:** instituições participativas; representação; conselhos municipais de saúde; comitês de bacia hidrográfica.

## ABSTRACT

The article analyzes participatory institutions in Brazil from the renewed lenses of the contemporary theory of political representation. Based on three analytical dimensions of political representation, namely, who represents, what is represented and how the representatives interact with the represented, the paper proposes a double movement. It presents a theoretical-methodological proposal of investigation of the representation exercised by social actors in the participatory institutions, by indicating independent variables to evaluate the quality of representation in each of the three dimensions. At the same time, it uses secondary data from empirical research on two participatory institutions: municipal health councils and river basin committees, to highlight the differences between these institutions with regards to political representation.

**KEYWORDS:** participatory institutions; representation; municipal health councils; river-basin committees.

## Introdução

Os conselhos gestores nas áreas de saúde, assistência social e dos direitos da criança e do adolescente são fruto da regulamentação de artigos da Carta Magna que tratam da participação dos cidadãos no processo decisório dessas políticas e são obrigatórios para recebimento de recursos públicos. Durante a década de 1990, espalharam-se conselhos em diversas áreas, incluindo meio ambiente, educação, política urbana, direitos humanos, habitação, transporte e proteção de direitos de grupos particulares, tais como mulheres e idosos. Ademais, ampliaram-se no país experiências que conjugam participação e representação, tratando de vários temas e com distintas funções e formas de interação entre sociedade e Estado, por exemplo: comitês de bacia hidrográfica, orçamentos participativos e planos diretores participativos.

Importante ressaltar que essas instituições participativas, doravante IPs, surgem atreladas às teorias participativa e, posteriormente, deliberativa da democracia e foram estudadas sob diferentes prismas, os quais apostam: no seu potencial democratizador das políticas por meio da participação da sociedade; nos seus efeitos inclusivos em termos de acesso da população de baixa renda a bens e serviços, bem como a canais de participação; e na sua capacidade de criar inovações na relação entre Estado e sociedade. Recentemente, a constatação empírica das funções representativas dos atores sociais levou a um redirecionamento dos estudos no sentido de fugir da falsa dicotomia entre democracia representativa e democracia participativa.

Pesquisas no campo da representação eleitoral mostram que as tentativas de lidar com a pluralidade de interesses, perspectivas e opiniões do mundo social pela via da política partidária ou de grupos de pressão não dão conta da complexidade da soberania dos indivíduos. Instituições participativas, como conferências de políticas e direitos, teriam o papel de levar novos olhares e demandas para o sistema representativo, na medida em que surgem como principais instâncias intermediárias ligando funcionários governamentais e

líderes comunitários (Wampler 2011). De acordo com Wampler, um conjunto diverso de IPs – conselhos, conferências, OPs etc. – é a base de uma arquitetura institucional que une os líderes de diferentes organizações da sociedade civil, ajudando essas últimas a construir e manter “laços de solidariedade” (Alexander 2006 *apud* Wampler 2011: 157). Tais laços são cruciais, pois permitem aos líderes, que de outra forma estariam isolados, desenvolver ligações com indivíduos que tenham preocupações e demandas semelhantes. Tendo em vista que a sombra das eleições está sempre presente, a sociedade civil usa as IPs para tentar induzir o governo a atender às suas demandas, ao passo que os governantes e seus funcionários as usam para atender às demandas coletivas e individuais dos participantes, mas ao mesmo tempo para recolher informações sobre as habilidades de mobilização dos integrantes.

Considerando que esses atores por vezes se apresentam não apenas como participantes e defensores de demandas individuais, mas sim coletivas, é preciso atentar para o processo representativo e analisar as formas de inclusão, deliberação e manutenção do relacionamento entre representantes e representados. Os critérios de avaliação não são os mesmos da teoria clássica de representação, sendo necessário construir novas estratégias metodológicas.

Neste artigo, propõe-se uma leitura do funcionamento das instituições participativas a partir da resposta a três perguntas: I) Quem representa?; II) O que se representa?; III) Como se representa? (Almeida 2015). Cada uma dessas questões compõe uma seção, cujo objetivo é levantar variáveis de análise das IPs, considerando os desafios para democratização da representação da sociedade civil, diante da ausência dos mecanismos tradicionais de legitimidade, como a autorização eleitoral e o controle institucionalizado dos representantes. Ademais, em cada uma das partes se apresentará resultados empíricos de pesquisas sobre duas experiências semelhantes do ponto de vista de alguns propósitos e de suas dimensões institucionais, ainda que distintas, a saber, os conselhos de políticas, especialmente conselhos municipais de saúde, e os comitês de bacias hidrográficas. O objetivo é tomar essas experiências como

pontos de partida para a sugestão de variáveis e indicadores para se avaliar a representação política nas IPs, tomando por foco as expectativas de mudança da relação Estado e sociedade presentes em sua constituição. Utilizaremos principalmente dados qualitativos e quantitativos de pesquisas sobre conselhos realizadas no Projeto Democracia Participativa da Universidade Federal de Minas Gerais<sup>1</sup> (Avritzer *et al.* 2007b; 2008; 2009; 2010) e do Projeto Marca D'Água no Brasil<sup>2</sup> (Abers 2010), desenvolvido por uma rede de pesquisadores e profissionais da área de gestão da água.

## Dimensões de análise da representação nas IPs: conselhos de saúde e comitês de bacia hidrográfica

A variedade de experiências de participação/representação no Brasil rendeu ao país a fama de um grande laboratório para se pensar a relação entre participação e democracia. Entre as iniciativas mais conhecidas destacam-se os conselhos de políticas e direitos, os orçamentos participativos, os comitês de bacia hidrográfica, os fóruns temáticos (um exemplo é o Fórum Nacional de Reforma Urbana), as audiências públicas, os planos diretores participativos e as conferências em diversas áreas de políticas públicas e níveis de governo. Diante de tamanha diversidade, os estudos têm apontado o “sucesso” ou o “fracasso” dessas experiências em incluir a pluralidade e mudar a relação entre Estado e sociedade no país. A alta expectativa colocada na criação das IPs no que diz respeito à reversão de um modelo de deliberação de políticas públicas é um dos fatores que contribui para o relativo desânimo com relação às instituições participativas, presente em parte da literatura. Além disso, o foco na

<sup>1</sup> As pesquisas na UFMG são “Participação e distribuição nas políticas públicas do Nordeste”, 2007; “Participação e efetividade deliberativa nos conselhos municipais de saúde” e “Democracia, desigualdade e políticas públicas no Brasil”, 2009.

<sup>2</sup> Dados publicados no livro *Água e política: Atores, instituições e poder nos organismos colegiados de bacia hidrográfica no Brasil* ou cedidos gentilmente pelas coordenadoras do projeto, Rebecca Abers e Margareth Keck, a quem sou grata.



participação e na deliberação de todos os cidadãos logo se mostra inviável, com os estudos de caso revelando o aspecto limitado de tal inclusão.

Este artigo propõe uma abordagem diferenciada das IPs, buscando situar tais experiências sob a lente da representação, já que os atores estão de *facto* e de *jure* exercendo representação política (Gurza Lavalle; Houtzager; Castello 2006). A centralidade de tal conceito na teoria democrática contemporânea, após um relativo esquecimento desde o livro seminal de Hanna Pitkin, *The Concept of Representation*, de 1967,<sup>3</sup> tem sido retomada nos últimos anos. A discussão teórica sobre a representação ganhou destaque nos anos 1990 a partir de autores que denunciaram os limites das teorias liberais do governo representativo para lidar com o problema da justiça social (Young 1990; Phillips 1995) e, mais recentemente, com os pensadores que passaram a questionar a polaridade entre representação e participação, bem como a tensão entre representação e democracia (Plotke 1997; Urbinati 2006; Brito Vieira & Runciman 2008). Além de a representação alçar a democracia ao patamar de condição, e não obstáculo (Brito Vieira 2017), o reconhecimento da pluralização de atores e espaços de representação abriu um campo vasto de pesquisa e renovação teórica. No centro desse debate está o questionamento acerca da legitimidade de novas formas e atores, face à ausência de requisitos clássicos de autorização e mecanismos institucionais de *accountability* (Gurza Lavalle *et al.* 2006; Saward 2010; Urbinati & Warren 2008; Almeida 2015).

Não há espaço para debater aqui em detalhes essas propostas; cabe apenas apontar que a pluralização da representação levou os autores a repensar o que é representação, ou o que ela faz (Rehfeld 2009; Saward 2014). Para Almeida (2015), em vez de buscarmos um sentido único para a representação, é

---

<sup>3</sup> O livro de Bernard Manin de 1997, *The Principles of Representative Government*, é considerado também uma tentativa de retomar o conceito. Contudo, o autor se distingue da nova geração de pensadores, pois seu trabalho não pretende abordar o problema conceitual da significação da representação e da sua tensão com a democracia, mas discutir a natureza do governo representativo e suas metamorfoses.

importante considerarmos a relação entre o conceito, a contingência de seus significados e as escolhas deliberadas dos autores/atores ao longo da história. A fim de visualizarmos as mudanças na forma de se pensar a representação ao longo do tempo, sublinhando a transformação nas respostas oferecidas pelos teóricos e práticos da política representativa, é preciso ter em mente, pelo menos, três perguntas: I) Quem representa?; II) O que se representa?; III) Como se representa? (esta última questão considera como o representante se relaciona com o representado). Neste caso, a orientação aparentemente descritiva de como a representação se constrói não abandona o compromisso com a normatividade, pois se questiona em que medida a representação inclui ao mesmo tempo que exclui e como é possível para o representado fazer parte dessa criação, apesar de não estar de fato presente apenas por meio da autorização. Tal orientação é seguida neste artigo, a fim de pensar os limites e potencialidades da representação no âmbito das IPs. Esse empreendimento envolve dois passos concomitantes: I) apresentação de variáveis e indicadores para se analisar as IPs; e II) indicação de alguns resultados que lancem luz sobre como vem se desenvolvendo a representação a partir das três questões apresentadas acima.

Considerando que as experiências diferem no que concerne aos resultados (Borba 2011), propõe-se aqui concentrar o estudo em duas instituições, conselhos e comitês, que compartilham algumas semelhanças centrais e certas diferenças na forma de processar a representação. Estudos comparados pressupõem que os objetos pesquisados compartilhem alguns atributos que os situem numa mesma categoria e, concomitantemente, não compartilhem outros, o que pode ser útil para explicar semelhanças e diferenças (Skocpol & Somers 1980). Dentro do leque de conselhos disponíveis no país, escolhi o recorte dos conselhos de saúde devido à possibilidade de assim estudar a dinâmica interna de uma instituição em particular, já que a literatura vem mostrando as discrepâncias entre as áreas de políticas públicas em relação a quem participa, os tipos de bens ou serviços sob deliberação e os resultados na formulação de tais políticas. Em relação aos comitês de bacia hidrográfica é

sintomático o fato de existirem vários estudos sobre conselhos de políticas no Brasil, mas poucas análises na literatura da Ciência Política dedicadas a essa instituição participativa. Uma pesquisa rápida na internet revela a ampla atenção dada aos comitês nas áreas de Estudos Ambientais e Ciências Exatas.

No que tange às características afins, é possível afirmar que comitês e conselhos compartilham o aspecto da dimensão institucionalizada. São espaços permanentes de interação, que permitem o envolvimento regular e continuado de cidadãos com a administração pública, no planejamento e na fiscalização das políticas públicas. Em segundo lugar, são organizados e regulados por regras legais e administrativas que modelam a ação de determinados atores. Em terceiro lugar, funcionam a partir da representação de entidades, não envolvendo no seu aspecto formal a participação direta dos cidadãos.<sup>4</sup> Desse modo, esses colegiados se situam na classificação de Avritzer (2009: 71) como desenhos de compartilhamento de poder (*power sharing designs*). No que tange às diferenças, destacam-se a variedade dos desenhos institucionais, as características das políticas públicas específicas, a configuração da sociedade civil em cada área e a orientação governamental acerca da participação (Avritzer 2007b; Cunha & Almeida 2011).

A investigação da representação nas IPs coloca-se numa terceira geração de estudos, capaz de identificar e analisar de forma sistemática o tipo de relação forjada entre Estado e sociedade, afastando-se das pesquisas anteriores, centradas na defesa ou na crítica da própria existência das IPs a partir de uma avaliação da sua adequação a determinados parâmetros normativos (Silva 2011: 234).

Antes de iniciar a análise das IPs é importante deixar claro que não se trata de representação política no sentido de representantes selecionados a partir da

---

<sup>4</sup> Na prática, as reuniões de conselhos e comitês costumam ser abertas à participação da sociedade, o que pode gerar participação direta ou autoapresentação dos indivíduos, que possuem direito a voz e não a voto.



autorização da sociedade para governar. Mas também não se trata de uma negociação limitada de interesses bem compreendidos em busca de um acordo, ou seja, um corporativismo renovado. Bens públicos são envolvidos, processos de justificação são requeridos e decisões são tomadas com relação ao compromisso e à implantação de recursos públicos. Existe ainda um processo de autorização de um público ou constituinte específico e, desse modo, há a expectativa de que os representantes prestem contas de suas ações para aqueles que supostamente falam (Abers & Keck 2008; Avritzer 2007; Gurza Lavalle; Houtzager; Castello 2006).

No que tange aos arranjos participativos selecionados, pode-se afirmar que, entre as políticas públicas modificadas pelo novo arranjo constitucional, a política de saúde foi indubitavelmente uma das estratégias de descentralização de maior sucesso, tanto no que se refere aos seus aspectos gerencial e administrativo, quanto em relação aos impactos políticos da incorporação da participação popular nas suas fases de planejamento e fiscalização. O artigo 198 da Constituição descreve a saúde como um sistema integrado, organizado de acordo com os seguintes princípios: descentralização, atendimento integral – com foco na prevenção sem prejuízo dos serviços assistenciais – e participação da comunidade na deliberação da política pública.

A participação da comunidade foi regulamentada pela Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990, que incluiu os seguintes mecanismos institucionais: I) as conferências e os conselhos de saúde; II) o gerenciamento pelos conselhos de saúde das despesas na área por meio de um fundo com controle da sociedade civil; III) a paridade entre Estado e sociedade civil como forma de organização dos conselhos nos três níveis da federação; e IV) a sanção em caso de não institucionalização da participação (Brasil 1990). Em alguns municípios existem conselhos locais e regionais, uma vez que as cidades brasileiras também reproduziram a lógica descentralizada do Estado. São os únicos compostos, em sua maioria, por membros da sociedade civil. Eles seguem o princípio da paridade entre, por um lado, representantes dos usuários, que ocupam 50% das

cadeiras, e, por outro, do governo, trabalhadores da saúde e instituições prestadoras de serviços, que perfazem os outros 50%.

Apesar das funções deliberativas garantidas por lei, é preciso considerar que os conselhos de saúde estão inseridos numa estrutura hierárquica e descentralizada de formulação de políticas, que inclui outros mecanismos de deliberação na área, como as Comissões Intergestoras Bipartites e Tripartites (CIBs e CITs), compostas por atores governamentais. Esses espaços vêm reconfigurando as funções dos conselhos e deslocando temas mais amplos de planejamento e formulação das políticas públicas da sua esfera de atuação (Côrtes 2009). Para entender a legitimidade da representação nos conselhos de saúde é importante considerá-los como uma esfera mista, nos termos de Hendriks (2006), em que os representantes precisam interagir com atores da sociedade civil e com o público em geral, além de com outras arenas formais – instituições políticas, como partidos, poderes Legislativo e Executivo e outras instituições de deliberação da mesma política pública. Nesse sentido, a representação precisa se desenvolver num ambiente interna e externamente plural no que diz respeito a espaços e atores – com distintos objetivos e expectativas.

Já os comitês de bacia hidrográfica (CBHs) são componentes de um modelo integrado de gerenciamento de recursos hídricos que se tornou uma espécie de padrão internacional da governança da água nos anos 1980 e 1990. Até então, em termos de unidades gestoras de recursos hídricos, existiam no país comitês executivos com atribuições consultivas, o que dificultava a implementação das decisões acordadas, pois era preciso que esses organismos fossem mais executivos e, para isso, a integração dos vários níveis de governo e dos vários setores da sociedade tornava-se condição *sine qua non*. A política de recursos hídricos no Brasil é historicamente fragmentada e centralizada, com canais para a participação da sociedade civil, usuários de água e governos locais, praticamente inexistentes (Abers 2010). A necessidade de uma abordagem integrada foi reconhecida a partir dos anos 1970, quando foram criados os

primeiros comitês de bacia hidrográfica no país, os quais reuniam órgãos federais e estaduais. A partir dos anos 1980, o reconhecimento do problema de conflitos entre usos da água foi complementado por demandas mais gerais de democratização, na mesma linha de propostas de descentralização e participação. Assim como na saúde, área em que a descentralização e a criação dos conselhos obedecia à orientação legal e às exigências para a transferência de recursos, a criação dos comitês também surge da necessidade de adequação às leis federais e estaduais. Da mesma forma, órgãos governamentais, especialmente a Agência Nacional de Águas, têm colocado a existência de comitês como requisito para o recebimento de apoio financeiro, e organismos de cooperação internacional, como o BID e o Banco Mundial, também têm promovido a criação de comitês e financiado alguns de seus projetos.

A Constituição Federal de 1988, no seu inciso XIX, do art. 21, definiu o papel do Estado como responsável pela instituição de um sistema nacional de recursos hídricos e pela definição de critérios de outorga de direitos de uso, reservando à sociedade civil uma responsabilidade central na condução da política e da gestão desses recursos (Jacobi 2004). Ao longo da década de 1990, a União e a maioria dos estados aprovaram leis que reorganizaram o sistema de gestão de recursos hídricos, modelo que se consolidou com a Lei n 9.433, de 1997, conhecida como “Lei das Águas”, instituindo a Política Nacional de Recursos Hídricos – PNRH (Brasil 1997).

A ideia principal dessa reforma é que a água deve ser tratada como um bem econômico, isto é, um bem ao qual pode ser atribuído um valor que os usuários devem pagar. A intenção era internalizar os custos de coleta e retorno da água para o sistema e mantê-lo saudável, em seus usos público e privado. Assim como com as demais IPs, o objetivo era descentralizar a gerência a fim de integrar as ações de múltiplas agências estatais que influenciam a utilização da água, bem como reunir diferentes grupos que usam a água ou defendem interesses difusos relacionados a ela. Existem cerca de 140 comitês no país, a maioria no âmbito estadual de gestão (Abers 2010: 14).

As competências dos comitês são amplas, entre as quais destacam-se a negociação de conflitos relacionado ao uso da água, a aprovação de planos de bacias hidrográficas e a definição de valores de cobrança pela utilização da água bruta – instrumento de gestão ainda não implementado na maioria dos estados. A composição é tripartite, incluindo representantes governamentais, usuários e sociedade civil. Apesar dessas definições e da previsão legal, os organismos se diferenciam entre si em termos de composição, poderes deliberativos, efetividade, dinâmica interna e motivação de sua criação. Abers & Keck (2009; 2013) alertam ainda para o aspecto ambíguo e algumas vezes inconsistente da legislação. Na maioria dos estados não há mecanismos que garantam que as agências públicas dedicarão recursos para implementar suas decisões ou mesmo investir na gestão da água. Desse modo, suas competências são pouco tangíveis, já que a cobrança depende de regulamentação não existente na maioria dos estados. A aprovação do plano de recursos hídricos tem implicações políticas ambíguas quando se leva em conta que o poder público tem frequentemente ignorado planos desse tipo e que outras competências também não têm garantias de serem cumpridas (Abers & Dino 2005).

No que diz respeito à legitimidade da representação da sociedade civil nessas instituições participativas é preciso também levar em consideração a interação entre diferentes esferas e escalas de deliberação. Primeiro, porque os comitês têm o desafio de integrar indivíduos de diferentes municípios, e às vezes estados, já que possuem como unidade territorial e administrativa a bacia hidrográfica. Segundo, porque estão situados dentro de uma estrutura hierarquizada de gestão de recursos hídricos, composta pelo Conselho Nacional e pelos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos, além de seus braços executivos – as agências de bacia, responsáveis pela implementação das decisões dos comitês. Terceiro, porque são muito dependentes da estrutura organizacional, técnica e financeira dos estados e da União.



Quadro 1 – IPs e características de funcionamento

IP	Previsão legal	Nível de atuação	Quem participa	Tipo de decisão	Garantias de funcionamento
CMSs	Sim – Constituição de 1988 e Lei nº 8.142/1990	Descentralizado nos três níveis	Governo, prestadores, trabalhadores e usuários	Formulação e fiscalização de política pública	Formulação
CBHs	Sim – Constituição de 1988 e Lei nº 9.433/1997	Bacia Hidrográfica estadual ou federal (municipal no caso dos consórcios)	Governo, usuários e sociedade civil	Planejamento do gerenciamento da bacia	

Fonte: Elaboração própria

A análise das três dimensões da representação (quem, o que e como), apresentada a seguir, se vale principalmente de resultados de entrevistas realizadas com membros desses colegiados. Algumas limitações dessa proposta precisam ser esclarecidas. O objetivo principal não é comparar o funcionamento desses espaços. Isso porque os dados refletem, em grande parte, apenas opiniões, atributos e práticas dos membros, de acordo com suas próprias percepções. Além disso, os instrumentos de coleta não são idênticos ou foram desenhados com objetivos comuns, embora haja grande compatibilidade entre os interesses de pesquisa.

Se não é possível comparar o funcionamento do conjunto de instituições pesquisadas, os dados permitem mostrar os desafios da representação da sociedade civil a partir de suas aproximações e diferenças, ajudando a levantar variáveis que impactam na qualidade da representação em distintas IPs. Não obstante as limitações, considera-se que as pesquisas revelam um padrão de atuação da representação da sociedade muito útil para os estudos sobre a legitimidade democrática. Os dados serão sempre que possível complementados com pesquisas realizadas por diferentes autores que possam reforçar ou contradizer a opinião apresentada.



A pesquisa na saúde foi realizada com olhar para os conselhos municipais (CMSs).<sup>5</sup> Conta com análise documental de atas das reuniões, regimentos internos e leis de criação, e com os resultados de um *survey*, no qual foram realizadas 253 entrevistas, em 15 cidades,<sup>6</sup> distribuídas em quatro regiões do país, sem a participação da região Norte. As entrevistas representam 65% do total de membros dos respectivos conselhos (Avritzer 2007b; 2010). Os dados de conselhos refletem apenas o perfil de cidades acima de 100 mil habitantes e capitais, não podendo ser aplicados a cidades de pequeno porte, no período de 2003 a 2007. As cidades também foram selecionadas com base em suas diferenças em termos de projeto de governo, desenho institucional e associativismo. A análise de conteúdo das atas de reuniões se refere a oito cidades, entre 2003 e 2007, nas quais, com exceção de Belém e São Paulo, também foram realizadas entrevistas. A análise dos regimentos internos e leis de criação foi realizada para um conjunto amplo de localidades, incluindo toda a amostra das pesquisas, totalizando 49 cidades (Faria & Ribeiro 2010).

Para a pesquisa nos CBHs utilizaram-se os dados de entrevistas em 14 comitês de bacia e 4 consórcios intermunicipais, selecionados num cadastro de todos os comitês que em 2004 funcionavam há mais de dois anos. Com base em critérios como região, tipo de problema (qualidade de água, escassez, enchentes), urbanização e tamanho da bacia, os comitês foram selecionados de forma a refletir a distribuição dessas características contextuais (Abers *et al.* 2010). As entrevistas totalizaram 87% de seus participantes, o que representa praticamente um censo dos membros. Além disso, para fins deste artigo, foram analisadas leis estaduais, regimentos internos, estatutos dos comitês e resoluções dos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos dos 14 comitês de

<sup>5</sup> O banco de dados é composto por três pesquisas com diferentes financiadores: FORD, CNPQ, Finep e Fapemig.

<sup>6</sup> O *survey* foi aplicado a todos os conselheiros municipais de saúde que se dispuseram a responder ao questionário.

bacias estudados pela pesquisa de Abers *et al.* (2010), a fim de complementar o mapeamento da composição e das regras de representação.

## Quem são os representantes e como são selecionados

Em que medida a inclusão é efetivada e as instituições participativas são capazes de absorver atores com perspectivas e interesses plurais? As análises sobre a representação da sociedade civil nas IPs partem da premissa de que existem grupos sociais com interesses específicos ou perspectivas importantes para a definição de determinada política e que, por essa razão, devem ser representados nesses espaços. Para avaliar a inclusão dos grupos e indivíduos nas IPs sugiro olhar para quatro dimensões: I) quais são os segmentos e categorias que têm assento; II) quem são esses atores em termos de características socioeconômicas; III) como são selecionados; e IV) quais são as regras que determinam quem tem direito a participar.

I) De que tipo de organizações estamos falando? Nos conselhos de saúde, a composição é paritária, com discriminação positiva para os usuários, que devem ocupar 50% dos assentos, sendo os demais 50% divididos entre trabalhadores, governo e prestadores privados. Soraya Côrtes (2009: 23) adota a diferença entre atores societais (sociais e de mercado) e estatais. Os primeiros fazem referência àqueles que agem, em geral, representando interesses de coletividades ou particulares e os segundos, representando interesses de órgãos públicos ou de governo. De acordo com a autora, a denominação de usuários é derivada do campo da economia e se refere àqueles que usam determinados bens e serviços prestados em uma dada área territorial. Desse modo, não se trata de um instrumento analítico adequado para a compreensão de processos políticos que envolvem atores coletivos nos conselhos, além de não favorecer o entendimento das relações entre Estado e sociedade.

A literatura aponta como os atores sociais mais influentes nas arenas políticas da área de saúde: organizações de profissionais da saúde; entidades de trabalhadores, não especificamente da área da saúde; associações comunitárias;



movimentos sociais; entidades de portadores de patologias e deficiências; entidades étnicas e de gênero. Os atores de mercado mais influentes seriam os prestadores de serviços, as seguradoras de saúde e as organizações de empresários com interesses não diretamente vinculados à área da saúde. Desse modo, “o termo sociedade civil abriga e homogeneiza – no mesmo polo – um conjunto bastante diferenciado de organizações e entidades, grupos de interesses” (Lüchmann 2008: 90), sendo necessário atentar para a capacidade dos conselhos de incorporarem a pluralidade de atores e perspectivas diretamente afins com a política pública em questão, estando abertos à renovação desses grupos. Isso implica ir além da divisão de segmentos entre usuários, profissionais e prestadores de serviços, adotada na grande maioria dos conselhos, e desvendar quem são os indivíduos e instituições que compõem tais grupos. Os atores governamentais que mais participam são os técnicos das secretarias relacionadas à política de saúde e os secretários das respectivas áreas. Com essa ressalva, mantém-se a menção ao termo usuário apenas para diferenciá-lo dos demais atores sociais, como os trabalhadores e prestadores privados, mas com a clareza de que se trata de organizações e movimentos sociais.<sup>7</sup>

A Resolução nº 333, de 2003, do Conselho Nacional de Saúde, sugere que os conselhos devem buscar, levando em consideração os critérios de representatividade, abrangência e complementaridade do conjunto das forças sociais, e de acordo com as especificidades locais, incluir uma pluralidade de entidades.<sup>8</sup> Assim, é possível encontrar desde entidades específicas de defesa de

<sup>7</sup> Existem alguns conselhos que incorporam o cidadão individual na categoria de usuário, como os conselhos de assistência social.

<sup>8</sup> As categorias citadas na resolução são: associações de patologias; portadores de deficiências; indígenas; movimentos sociais e populares; movimentos de mulheres; aposentados e pensionistas; sindicatos e confederações de trabalhadores; defesa do consumidor; organizações de moradores; ambientalistas; organizações religiosas; associações de trabalhadores e conselhos de classe; comunidade científica; entidades públicas – de hospitais universitários e de campos de estágio, patronais, prestadores de serviço da saúde e governo.



perspectivas tradicionalmente excluídas, como mulheres e pessoas com deficiências, até grupos identificados com a política pluralista de interesses. Em cidades de pequeno porte e baixo associativismo, os conselhos têm grandes dificuldades de se encaixar nesse ideal de representação. Embora a resolução mencione que não cabe a participação do Legislativo e do Judiciário nos conselhos de saúde, uma vez que os conselhos estão situados na esfera do Executivo, na prática não é isso que vem ocorrendo. Para citar um exemplo, em Belo Horizonte os vereadores têm assento não apenas no conselho de saúde, mas em quase todos os conselhos de políticas e direitos da cidade.

A análise do Regimento Interno do Distrito Federal e de sete capitais brasileiras – Belém, Belo Horizonte, Florianópolis, Porto Alegre, Rio de Janeiro, Salvador e São Paulo – revelou que a composição, tanto em termos numéricos quanto no que diz respeito à pluralidade de entidades da sociedade civil, varia enormemente. É possível encontrar desde conselhos de saúde com 36 membros titulares da sociedade civil (usuários), como em Porto Alegre, até conselhos com apenas cinco usuários, por exemplo: o CMS do Distrito Federal. Além disso, em algumas localidades há preocupação em incluir o elemento da territorialidade, inserindo organizações comunitárias ou conselhos distritais de cada região da cidade, juntamente com entidades temáticas. Por se tratar de capitais de estado e da capital federal, a variável contextual e sociodemográfica não parece ser a explicação para essa diferença. É possível cogitar que exista uma relação direta com a centralidade do conselho na política governamental e com a força da sociedade civil ligada à saúde na cidade, como atestam os casos de Porto Alegre e Belo Horizonte (Almeida 2010).

Os comitês de bacia hidrográfica são compostos por grupos de indivíduos, incluindo agências governamentais (municipais, estaduais e federais), usuários da água públicos e privados (companhias hidroelétricas, indústrias, companhias de saneamento e irrigação), definidos legalmente como aqueles que necessitam de outorgas de direitos de uso de recursos hídricos – nesse caso, cabe perfeitamente a denominação de usuários, conforme definida por Côrtes (2009)

–, e associações que defendem os interesses da sociedade civil. Contrariamente aos conselhos de saúde, cuja composição apresenta distintos tipos de associações, mas que mantêm na maioria dos casos a paridade exigida legalmente, nos CBHs a diferença entre a legislação federal e as estaduais é maior. A legislação federal define 40% dos assentos para os usuários de água, pelo menos 20% para a sociedade civil (inclusive para pequenos agricultores que não precisam de outorga) e no máximo 40% para todas as esferas do poder público (Abers *et al.* 2010: 223).

As entrevistas revelam que 18% dos membros dos comitês estudados são grandes usuários da água, enquanto os pequenos perfazem 10% – pequenos produtores e trabalhadores rurais. A sociedade civil ocupa 27% dos assentos e o poder público, 43%. A pesquisa ainda identificou 3% de membros que não se encaixavam nas demais categorias, incluindo conselhos de meio ambiente, agências de bacia e consórcios intermunicipais. A categoria sociedade civil, assim como nos conselhos, é bastante heterogênea – ONGs, associações de moradores, associações profissionais, universidades, entidades religiosas, sindicatos e outros tipos de organizações civis. Considerando a sociedade civil e os pequenos produtores, pode-se perceber que há uma presença significativa de grupos tradicionalmente excluídos do processo decisório de gestão das águas (Abers *et al.* 2010).

Para complementar os dados, realizou-se uma pesquisa das leis estaduais, regimentos internos, estatutos dos comitês e resoluções dos conselhos estaduais de recursos hídricos dos 14 comitês de bacias estudados, de modo a mapear a variação na composição. É interessante notar que uma rápida pesquisa na internet indica as diferenças na organização desses espaços e na disponibilização das informações. A composição é variada e muitas vezes difere da legislação nacional que estabelece a política de recursos hídricos, favorecendo em alguns casos a sociedade civil – os comitês de bacia do estado de Minas Gerais e do Baixo Jaguaribe, no Ceará, estabelecem para tal setor 1/3 e 30% dos assentos, respectivamente – ou o governo – comitês do estado de São

Paulo sobrerrepresentam atores governamentais, separando a representação dos poderes públicos municipal e estadual e incluindo dentro de uma categoria ampla (chamada “população”) os usuários. Esses exemplos mostram que a dificuldade encontrada nos conselhos de políticas de definir as categorias se reproduz nos comitês, o que confirma a impressão de que se trata de espaços de disputa de poder entre Estado e sociedade.

II) Quem são esses atores em termos de perfil socioeconômico? Estudiosos atentos à base socioeconômica da participação geralmente destacam que a adesão a valores democráticos está relacionada a escolaridade e renda. O censo de 2010 realizado pelo IBGE estipula que as mulheres representam 51,04% da população e os homens 48,96%. Em relação a escolaridade e renda, dados da PNAD de 2009 (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios)<sup>9</sup> mostram que a distribuição de pessoas de 25 anos ou mais com curso superior completo chegara a 10,6%. 23% haviam concluído o nível médio e 36,9% da população nessa faixa etária possuem apenas o ensino fundamental incompleto. O rendimento médio mensal real de todos os trabalhos das pessoas de 10 anos ou mais ocupadas e com rendimento foi estimado em R\$ 1.106,00, o que correspondia na época a um pouco mais de 2 salários mínimos. Em relação à faixa salarial das pessoas de 10 anos ou mais em idade ativa, a pesquisa aponta que 47,1% recebiam até 2 salários; 14,4% de 2 a 5 salários; 3,9% de 5 a 10 salários; e apenas 2% recebiam acima de 10 salários. 31,1% dos entrevistados não possuíam rendimento. No que se refere a cor/raça, 48,2% das pessoas declararam-se brancas, 6,9% pretas, 44,2% pardas e 0,7% amarelas ou indígenas.

Comparando o perfil da população com o dos conselheiros de saúde entrevistados, no que se refere ao gênero dos participantes é possível perceber um equilíbrio entre sexo masculino (51%) e feminino (49%) que se assemelha à

<sup>9</sup> Disponível em:

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

composição da população. Esse é um dado recorrente nas pesquisas dos conselhos de políticas, que apontam um quadro inversamente proporcional, em termos numéricos, ao baixo grau de inclusão política das mulheres nos espaços tradicionais de representação política – executivos e legislativos. Uma possível explicação para o baixo número de mulheres nesses espaços, oferecida por Lüchmann & Almeida (2010), é o histórico de exclusão feminina dos assuntos públicos, que cria barreiras à participação em partidos políticos e diminui a possibilidade de êxito na competição eleitoral. Os estudos feministas vêm levantando os obstáculos que as mulheres enfrentam para serem aceitas em cargos com maior poder de decisão e comando, tendo em vista que a sociedade ainda atribui ao gênero feminino a responsabilidade de cuidar do ambiente doméstico, enquanto os homens ficariam com o domínio do mundo público (Miguel & Biroli 2011). Diferentemente do processo eleitoral tradicional, em que as mulheres são confrontadas com esse preconceito social arraigado, nas seleções dos conselhos o procedimento de escolha se dá por meio da intermediação de organizações sociais, que funcionam como um filtro que intercede sobre as discriminações de gênero (Lüchmann & Almeida 2010: 91). A intermediação da sociedade civil no processo de seleção de representantes é mais exigente quanto às ideias e aos princípios que são compartilhados dentro de um mesmo campo de participação, enquanto a competição eleitoral se foca nos atributos individuais em jogo, que são mais suscetíveis ao preconceito e à consequente exclusão do gênero feminino. Desse modo, a experiência dos conselhos mostra que o vínculo entre “sociedade civil” e “representação” é mais favorável à inclusão política das mulheres. Todavia, é preciso lembrar que presença nem sempre se traduz em influência. Ribeiro (2010), em análise sobre o tema, argumenta que a questão da desigualdade de gênero não se reduz a aferir a presença/ausência das mulheres nessas instituições, uma vez que a participação de mulheres nesses conselhos não tem produzido políticas de gênero, como o aumento de programas de saúde feminina.

No que se refere à escolaridade, os dados se diferenciam muito da população. 29,9% possuem ensino médio completo ou incompleto e 60,2% nível superior completo ou incompleto. A renda também é discrepante, mas em proporções menores, pois a maior diferença está em relação ao percentual de pessoas que recebem acima de 5 s.m.: 54,6% recebem até 5 salários mínimos; 22,5% de 5 a 10 s.m e 21,3% acima de 10 salários. O perfil de escolaridade e renda se assemelha com o encontrado em outras pesquisas (Lüchmann & Borba 2008). É importante ressaltar que a presença de profissionais da área da saúde e prestadores de serviços públicos e privados eleva a renda dos conselheiros. Comparando os segmentos, os usuários são os que possuem o menor percentual de rendimentos, 66,6% recebem até 5 s.m – percentual próximo à média da população – e têm menor escolaridade quando comparados com o governo – 49,6% dos usuários possuem nível superior, contra 82,8% do governo.

Em relação à cor/raça, conselheiros de saúde apresentaram distribuição muito próxima à média da população: 43,7% das pessoas declararam-se brancas, 15,4% pretas, 31,2% pardas e 6,4% amarelas ou indígenas. As diferenças são discretas: maior percentual de negros, menor da cor parda e um índice superior de indígenas/amarelos.

É importante lembrar que o perfil associativo e o ativismo político dos atores são fatores relevantes para a participação nas IPs, na medida em que oferecem recursos políticos para o processo discursivo e decisório, podendo em alguns casos superar a desigualdade de renda e escolaridade (Fuks & Perissinotto 2006). Quanto ao perfil político e associativo dos conselheiros de saúde, a representação por entidades já indica que os atores da sociedade civil participam de diversas associações, movimentos sociais, sindicatos e fóruns. Nas entrevistas realizadas, constatou-se que essa participação não se restringe à instituição que representam nos conselhos. Os atores citaram várias organizações e fóruns a que estão ligados e um grande número de pessoas se declararam filiadas a algum partido político (30,6%), principalmente partidos

de esquerda, como o PT e o PC do B. Esses dados estão distribuídos de forma equilibrada entre atores sociais e estatais.

Em relação aos CBHs, a inclusão de segmentos diferenciados da população parece mais problemática. No que se refere a gênero, escolaridade e renda há uma distância dos representantes de comitês do resto da sociedade e observa-se também um perfil mais elitista do que nos conselhos de políticas. De acordo com o Projeto Marca D'Água, os membros de comitês são predominantemente homens (80%), têm alta escolaridade (quase a metade com especialização, mestrado e doutorado, sendo que 72% possuem nível superior) e renda acima da média populacional (no caso de 65%, acima de 10 salários mínimos). É interessante notar que na análise feita apenas para os 14 comitês, excluindo os consórcios, percebeu-se que mesmo entre os membros da sociedade civil e dos grandes usuários há um alto índice de pessoas ligadas ao serviço público – mais de 40% (Frank 2008). Nos conselhos de saúde, há usuários empregados em serviço público, mas numa proporção menor (17,7%).

No que diz respeito ao gênero, Empinotti (2010) ressalta que as mulheres que têm acesso aos comitês, apesar de possuírem níveis elevados de escolaridade e renda, ocupam papéis diferentes dos homens. Frequentemente estão envolvidas nas estruturas internas dos organismos, em torno de atividades logísticas – organização de eventos e elaboração de documentos escritos –, em detrimento do envolvimento nas tomadas de decisões. A pesquisa mostra a dificuldade de inclusão de grupos tradicionalmente excluídos da população nessas IPs, situação que parece difícil de ser superada, haja vista o desenho participativo marcado pela centralidade das organizações civis. No caso do comitê que delibera sobre assuntos altamente técnicos, a grande presença de *experts* se confirma na indicação das áreas de conhecimento dos atores, principalmente as ciências exatas, e na sua elevada escolaridade.

Os dados disponíveis nas publicações utilizadas não apresentam informações sobre a cor/raça e o perfil associativo dos membros dos comitês. Com relação ao associativismo, a variedade de entidades que compõem a

categoria sociedade civil indica que se trata de atores diretamente relacionados com os seguintes tópicos: questões ambientais; perspectivas mais amplas da política, como mulheres e indígenas; sindicatos; entidades religiosas e comunitárias; universidades e organizações não governamentais.

Quadro 2 – IPs X Grupos Incluídos

IP	Paridade	Associações	Gênero	Escolaridade	Renda
CMSs	50% usuários e 50% divididos entre demais segmentos	Representação de diversos tipos de entidades	Equilíbrio entre homens e mulheres	Alta (menor entre usuários)	Média (pouco superior à população)
CBHs	Lei Federal – 40% governo, 40% usuários e 20% sociedade	Representação de diversos tipos de entidades	Maioria homem	Alta em todos segmentos	Alta

Fontes: Adaptação a partir de Avritzer et al. 2007, 2008, 2009; Abers et al. 2010.

III) Como são selecionados os conselheiros? Na ausência da legitimidade da autorização de toda sociedade e de critérios aleatórios e estatísticos, baseados em amostras da população ou sorteios, o que atestaria a legitimidade destes atores? De acordo com a literatura, a representatividade dos conselheiros está relacionada à presença de algumas perspectivas e saberes cidadãos considerados relevantes na área de política pública. Para inclusão desses distintos pontos de vista e interesses importa desvendar qual o processo que define a participação dos atores nas IPs. Em relação aos conselhos e comitês, diferentemente do processo eleitoral parlamentar, existe a autorização de um grupo específico por meio de eleições ou por indicação. Não se sabe se a forma de seleção influencia a relação que se estabelece entre representante e representado, já que, assim como as eleições não garantem a prestação de contas e um mandato responsivo entre governantes e cidadãos, não podemos imputar



às eleições dos conselheiros esse efeito. Contudo, práticas democráticas e plurais de autorização nos conselhos podem indicar que existem relações horizontais entre entidades da sociedade.

As entrevistas apontam uma diferença significativa entre os segmentos, resultante das características desses grupos. Desse modo, prestadores (68,2%) e governo (86,7%) são, em sua maioria, indicados, enquanto trabalhadores (64,6%) e usuários (63,9%) são eleitos, seja pela entidade, seja em fórum ou conferência. Tendo em vista que usuários e trabalhadores são selecionados entre entidades da sociedade civil, como conselhos distritais, organizações comunitárias e temáticas e sindicatos, que geralmente adotam internamente a eleição de suas lideranças, é possível visualizar a reprodução dessas práticas para os conselhos. Além disso, não existe uma orientação precisa nos regimentos internos sobre a necessidade de eleições. Em pesquisa qualitativa para 49 conselhos de saúde distribuídos nas cinco regiões do país, pode-se perceber que apenas 26,5% dos regimentos internos orientam que os conselheiros da sociedade civil (usuários) sejam eleitos em fórum próprio da entidade (Faria & Ribeiro 2010).

Em relação ao processo de seleção dos participantes de comitês, com exceção dos atores governamentais, cuja presença é mais ou menos obrigatória, o procedimento usual é estabelecido pelas organizações e empresas, que escolhem uma determinada entidade para ter assento. O indivíduo que ocupará tal posição pode ser escolhido de antemão ou indicado posteriormente pela própria organização. O resultado desse método é que aqueles que são selecionados para participar dos comitês não possuem qualquer conexão com a comunidade mais ampla. Para Abers & Keck (2008), esse processo de escolha não reflete uma opção autoritária ou elitista, mas se fundamenta na própria natureza do fórum deliberativo, que tende a envolver grupos com preferências em torno de questões que não constituem um ponto de interesse para a comunidade como um todo.



A análise do desenho institucional dos 14 comitês compreendidos pela pesquisa mostrou que as leis de criação e os estatutos geralmente não indicam a forma de seleção que deverá ocorrer dentro da entidade, regulando com mais precisão a escolha da própria entidade. Não há sugestões de eleição interna e, na maioria dos casos, os regulamentos apenas mencionam que essas organizações devem indicar seus representantes e suplentes. Seria necessária uma maior investigação empírica nos comitês para desvendar o processo de seleção interna nas associações.

IV) Quem são os atores e grupos habilitados a concorrer a vagas nos organismos? Tendo em vista que a participação nesses colegiados não é individual, mas coletiva, é imprescindível prestar atenção na forma de incorporação das entidades. Em que medida os conselhos estão abertos à disputa de diferentes organizações pelo assento e são permeáveis aos distintos grupos presentes na esfera pública? Essas são questões centrais para a legitimidade da representação.

Olhando do ponto de vista dos atores sociais nos conselhos, a categoria usuários responde pela maior possibilidade de inclusão de distintas perspectivas sociais. Uma das formas de se avaliar a permeabilidade desses espaços é analisar a definição das entidades que têm direito a concorrer a uma vaga. Conforme visto acima, a Resolução nº 333, de 2003, do CNS, apenas pontua as categorias de origem<sup>10</sup> que devem compor os conselhos de saúde. Caberia aos municípios possibilitar que as entidades ligadas a tais categorias tivessem o direito de participar dos conselhos.

A análise dos regimentos internos de 49 conselhos de saúde, no entanto, revelou uma prática distinta. Em primeiro lugar, se os conselhos não conseguem absorver todas as indicações da resolução em termos de categorias a serem

---

<sup>10</sup> Categoria de origem refere-se às organizações ligadas a determinado tema. Nesse caso, os regimentos só apontam a categoria que deve ter assento no conselho, e não a entidade específica. Exemplo: instituições ligadas aos direitos humanos, à defesa daqueles que sofrem de doenças crônicas etc.



incluídas, seria de bom senso imaginar que as mesmas não estejam definidas, ou que se tenha alguma garantia de mudança no processo de seleção. No entanto, em 83,7% dos regimentos analisados não há permeabilidade para que diferentes grupos possam disputar assento, pois já existem categorias de usuários previamente definidas com direito a vaga. Apenas uma pesquisa qualitativa seria capaz de revelar o quanto esses grupos são representativos nos municípios e se eles cobrem uma ampla gama de interesses e perspectivas diretamente relacionadas à política de saúde.

Buscou-se também aferir se há previsão nos RIs com relação às entidades com direito a assento, com a hipótese de que aqueles que não indicassem essas entidades estariam mais abertos à renovação e à diversificação da representação a cada processo eleitoral. 56,3% dos conselhos apresentaram em seus regimentos a definição de quais são as entidades de usuários que têm direito a uma vaga. É importante destacar que apesar dessa definição, não são todas as vagas que já estão determinadas. Os conselhos em geral reservam apenas um percentual desses assentos, que varia de uma cidade para outra. Não há informações sobre a prática de uma espécie de processo eleitoral de entidades nos casos em que essas não estão previstas no regimento, embora as pesquisas qualitativas venham mostrando que, principalmente nas cidades de porte médio e capitais, há a prática de se estabelecer um edital de credenciamento de entidades para concorrerem ao processo eleitoral do conselho (Almeida 2010). Comparando com outras áreas, por exemplo assistência social e direitos da criança e do adolescente, os conselhos de saúde parecem mais fechados à renovação das vagas. Na assistência social, há definição de categorias em 55,7% dos casos, enquanto na área da criança e do adolescente em apenas 24,5% deles (Faria & Ribeiro 2010).

Uma possível explicação para a baixa abertura à disputa de vozes na sua composição pode estar no forte associativismo presente no campo da saúde. Responsável pelo desenho institucional mais propício à participação da sociedade civil, o ativismo na saúde parece ter gerado paradoxalmente uma

resistência por parte de algumas organizações a abrir mão da representação nos conselhos. Essa situação aponta para dois cenários. Por um lado, em contextos em que há equilíbrio de forças entre os segmentos presentes e eles são escolhidos por eleição, a não definição das entidades pode contribuir para a oxigenação do conselho e a diversificação de interesses representados. Por outro lado, tendo em vista o controle que o governo exerce em alguns espaços, a não definição pode servir como ferramenta de retaliação, no sentido de punir entidades que não se alinhem ao projeto, especialmente se elas forem indicadas.

Nos comitês de bacias hidrográficas a situação da definição das entidades é um pouco diferente. Não existe uma norma federal em relação ao tipo de organização e entidade que deva fazer parte dos comitês e as legislações estaduais são muito distintas. Quando analisamos as legislações estaduais e os estatutos/regimentos, é possível perceber duas características centrais. Em primeiro lugar, o processo de habilitação das entidades, na maioria dos comitês em que se foi possível obter informações, é aberto à inscrição das organizações que se encaixam no perfil solicitado. Em geral, há exigência de várias formalidades jurídicas para concorrer ao processo eleitoral. Se, por um lado, a legalidade da entidade é um ponto importante, pois atesta sua capacidade de organização e representatividade, na medida em que se exige, por exemplo, certo número mínimo de associados, por outro, os critérios podem excluir outras entidades que, mesmo sendo mobilizadas, não se encaixam em tais critérios. Para se candidatar ao processo eleitoral em Minas Gerais, por exemplo, a entidade da sociedade civil precisa apresentar, de acordo com regras do Instituto Mineiro de Gestão das Águas (Igam): estatuto registrado, com no mínimo um ano de existência; registro no Cadastro Estadual de Entidades Ambientalistas ou no Cadastro Nacional; documento comprovando atuação na temática da gestão dos recursos naturais com abrangência na bacia; e inscrição do CNPJ no Ministério da Fazenda com prazo de validade em vigor. Na impossibilidade de apresentar cadastro no CNEA ou CEEA, devem apresentar: cópia da ata de eleição da diretoria em exercício registrada em cartório; relatório

sucinto das atividades desenvolvidas no último ano; e documento informando o número de associados e/ou filiados.

Todos esses procedimentos operam uma espécie de “seleção natural” dos habilitados ao processo eleitoral. O regimento interno de Itajaí/SC é diferente, pois menciona as entidades já habilitadas a uma vaga no comitê, o que restringe ainda mais a possibilidade de entrada de novos atores. Considerando a amplitude da bacia, é difícil imaginar que não existam outras organizações igualmente interessadas na representação. Apesar dos limites de inclusão de entidades, não se pode deixar de argumentar que a instituição de um processo eleitoral entre as entidades habilitadas da sociedade civil e de usuários, que têm direito de votar e serem votadas, é uma prática interessante de seleção, que abre a possibilidade de associações disputarem assento. Nesse sentido, esse tipo de comitê pode se mostrar mais aberto à competição de vozes do que os CMSs.

### Quadro 3 – IPs X Processos de Seleção de Conselheiros e Entidades

IP	Seleção conselheiro	Seleção entidade/sociedade
CMSs	Eleição ou indicação entre atores da sociedade civil e indicação do governo	Previsão de categorias e entidades no regimento interno. Seleção de entidades
CBHs	Sem informação	Processo de habilitação de entidades e posterior eleição

Fontes: Avritzer *et al.* 2007, 2008, 2009; Faria & Ribeiro 2010; Abers *et al.* 2010; pesquisa em leis e estatutos de CBHs.

### O que se representa: o processo deliberativo nas IPs – igualdade, pluralidade e publicidade

Na ausência de constituintes definidos e da igualdade matemática entre os indivíduos, o parâmetro de avaliação da representação eleitoral focado no número de pessoas representadas ou na agregação territorial dos interesses revela-se insuficiente para o caso das IPs. Diante da pluralidade de grupos, com interesses, perspectivas e opiniões diversas sobre a temática, e da expectativa de

mudança no padrão decisório de políticas públicas a partir da interação entre Estado e sociedade, a representação passa a ser avaliada não pelo número de interesses que são considerados matematicamente no ato de constituição, mas pelo processo de debate e formulação das políticas, a saber, pelo processo deliberativo. Assim, a ênfase se desloca dos interesses e preferências expressos no momento eleitoral – e que subsequentemente servem de base para o que deve ser representado – para a forma como o “representado” é construído (Saward 2010).

Embora Saward e outros autores da chamada “virada construtivista” da representação recuperem a ideia, presente desde Hobbes e trabalhada com vigor em Pitkin (1967), de que representar envolve um processo de criação do representado, que não está presente *a priori* no processo político, ainda há muitas incertezas sobre como aliar democracia e representação como atos de criação (Disch 2015). Se o representado está ausente e se torna presente pelo ato representativo, como avaliar esse processo criativo? Quando é possível dizer que o representado se faz presente, especialmente quando não estamos operando por meio da autorização eleitoral ou da responsividade às preferências expressas nesse momento?

Este é um debate cada vez mais frequente nas teorias da representação e que não cabe desenvolver em detalhes aqui. Para responder à pergunta “O que se representa?” é suficiente dizer que os teóricos da representação se afastam cada vez mais de um modelo agregativo, que pensa a política a partir de preferências expressas em um dado momento. O representado está sendo sempre construído. Neste campo, contribuiu muito o desenvolvimento do vocabulário deliberativo, que aposta na legitimidade das decisões pautada no processo de construção de transformação das preferências. Neste sentido, uma das formas de analisar o que está sendo representado nas instituições participativas é se questionar sobre o seu processo deliberativo (Almeida 2010; Cunha 2007, 2010; Cunha *et al.* 2011; Avritzer 2007b, 2010).



Não obstante os grandes dilemas em torno do que significa deliberar ou de quais elementos contam como deliberação (Mendonça 2013), existem três dimensões centrais destacadas por diferentes autores: igualdade, pluralidade e publicidade. A igualdade deliberativa pressupõe que todos os que participam da deliberação devem ter a mesma oportunidade de apresentar suas razões, mesmo que haja distribuição desigual de recursos (materiais e informacionais) e de poder (igualdade substantiva), e que as regras que regulam a deliberação valham para todos (igualdade formal): apresentar questões para a agenda, propor soluções, oferecer razões, iniciar o debate, voz efetiva na decisão, dentre outras. A pluralidade remete à diversidade e pressupõe reconhecer o outro como igual; mais do que a convivência com a diferença e a tolerância (princípios liberais), indica a aposta na manifestação do conflito e na produção de acordos por meio do diálogo, apontando para o potencial autorreflexivo do conflito na construção de interesses comuns. Nessa perspectiva, a pluralidade abarca os princípios da inclusão deliberativa, da reciprocidade e da liberdade. A publicidade, compreendida como a condição aberta e pública dos procedimentos, do debate, das disputas e da definição coletiva do interesse público e da razão que informa esse interesse, é uma qualidade que se expressa na transparência, na visibilidade, no controle público e no conteúdo dos temas deliberados. Esse princípio visa assegurar o caráter público dos debates e decisões, seja quanto à transparência, seja quanto ao tipo de questões levadas à deliberação (Cunha & Almeida 2011: 112). Analisar como os conselhos e comitês se posicionam em relação a essas dimensões deliberativas pode contribuir para perceber em que medida, apesar de ausente do processo autorizativo, o representado pode se fazer presente por meio da ação dos representantes.

Existem algumas informações relevantes nas pesquisas aqui tratadas, que podem apresentar um panorama geral do processo deliberativo dos conselhos e comitês. Primeiramente, vejamos do ponto de vista da percepção dos conselheiros e de alguns dados qualitativos dos CMSs.

O primeiro princípio – igualdade deliberativa – foi avaliado a partir de alguns indicadores: proposição de pauta, vocalização e apresentação de propostas, tendo em vista que esses são passos importantes do processo de discussão e de definição dos temas para deliberação. Nos CMSs, as entrevistas apontam que a capacidade de influência na definição dos temas de pauta está relativamente distribuída entre os órgãos de direção e o plenário. Considerando que a mesa diretora é composta paritariamente, é possível supor que há influência dos diferentes segmentos. Em relação à capacidade de vocalização, as perguntas da pesquisa não permitiram avaliar se os conselheiros falam na maioria das reuniões. O que os dados indicam é que os entrevistados consideram que seus membros estão envolvidos nas atividades dos conselhos – para 37,6%, os integrantes são muito ativos, enquanto para 46,2% eles estão moderadamente envolvidos. Por fim, sobre a apresentação de propostas, perguntou-se se os membros já tinham feito alguma proposição para mudar o serviço de saúde na cidade: 63,2% responderam que sim.

Em relação ao segundo princípio, a pluralidade deliberativa, é importante avaliar a presença de debate, liberdade de expressão e argumentos divergentes. Para os teóricos deliberativos, a possibilidade de que todos se expressem no processo decisório é o que o torna verdadeiramente democrático. Nesse sentido, pode-se supor que, quanto maior for o processo de discussão, em termos de razões apresentadas, mais ele se aproximará dos ideais deliberativos de igualdade, interatividade e pluralidade de discurso. A pluralidade de discurso nos conselhos parece ser uma prática constante nas reuniões, pois 85,8% afirmam que tais eventos são marcados por debates e confrontação de ideias. Essas discussões nos conselhos permitem a 92,6% dos entrevistados mudar de opinião sobre determinado assunto ou projeto em discussão, principalmente quando consideram o ponto de vista dos outros conselheiros (52,3%) e das câmaras técnicas (26,7%).

Por fim, a publicidade deliberativa nos CMSs precisa levar em conta que se trata de instituições desenhadas para a formulação de políticas públicas e



controle das atividades do governo. Nesse sentido, espera-se que sejam capazes de gerar discussões com aspecto generalizante e que visem ao bem comum, considerando os interesses, valores e perspectivas daqueles que tradicionalmente são excluídos das escolhas políticas. Não há elementos no questionário que permitam avaliar a publicidade em termos de conteúdos deliberados. A análise qualitativa das atas das reuniões de conselhos de saúde de oito capitais brasileiras<sup>11</sup> mostrou que, em relação a três categorias mais gerais de assuntos – organização interna, controle (normatização, planejamento e fiscalização) e gestão dos serviços de saúde –, os conselhos, em sua maioria, ainda discutem e decidem muito sobre a estrutura interna do trabalho.<sup>12</sup> O alto número de temas que giram em torno da organização interna está em grande parte relacionado às características do processo decisório nesses espaços. Independentemente dos assuntos em pauta, eles com frequência envolvem algum procedimento de organização interna, como formação de comissões para estudo e avaliação, eleição de representante para participação em eventos e definição de formas de ação. No que tange aos temas públicos e mais gerais da política, há também uma grande relevância do controle sobre a política e gestão dos serviços, mas, assim como no caso da igualdade deliberativa e da pluralidade, na prática a democratização interna do processo deliberativo é muito diferente de uma cidade para a outra. Embora a percepção dos atores

<sup>11</sup> São elas: Belém, Belo Horizonte, Distrito Federal, Florianópolis, Porto Alegre, Rio de Janeiro, Salvador e São Paulo.

<sup>12</sup> O tema da organização interna diz respeito às discussões relacionadas à dinâmica de funcionamento do conselho e à organização do seu trabalho, por exemplo: aprovação de comissões, participação em eventos da saúde e mudanças relativas à lei de criação e ao regimento interno. As discussões sobre controle incluem o aspecto da fiscalização e da avaliação das ações de saúde, da normatização e do planejamento de programas e projetos, além da da fiscalização do Fundo Municipal de Saúde e do financiamento da política. Na maioria dos conselhos, a discussão sobre fiscalização das ações da saúde e sobre a normatização de novos programas e projetos é maior do que a discussão relacionada ao financiamento. Por fim, as questões relativas à gestão da saúde referem-se às dimensões de atendimento – qualidade dos serviços ofertados pelo sistema – de serviços de atenção básica e especialidades (Almeida 2010).



seja altamente positiva em relação à existência de um processo deliberativo através do qual os indivíduos se envolvem, falam, debatem e fazem propostas, a pesquisa qualitativa nas atas das reuniões revelou que a diferença na participação dos segmentos é grande de um conselho para o outro. A análise das condições de inclusão da pluralidade nos debates e decisões dos conselhos mostra que é possível estabelecer um processo deliberativo, no qual o conteúdo a ser representado seja produzido a partir da interação de diferentes perspectivas e interesses. Mas sua concretização depende de fatores exógenos e endógenos ao seu funcionamento (Cunha *et al.* 2011).

Embora por caminhos distintos da pesquisa realizada no Prodep, as entrevistas nos CBHs apresentam informações importantes sobre o processo deliberativo. No que tange à igualdade, três questões parecem indicar que os entrevistados consideram que há igualdade em termos de apresentação de razões. A primeira refere-se à forma como as atividades são definidas. Para 38% dos respondentes, as atividades do organismo são definidas pelos membros conjuntamente e, para 44%, por um pequeno grupo, aberto às aspirações de um grupo maior. A segunda questão diz respeito a igualdade de falas: 51,9% disseram que se manifestam e falam na maioria dos encontros. A terceira relaciona-se à apresentação de propostas: 38,8% apresentam proposições na maioria das reuniões dos consórcios e comitês. Apenas 4% nunca se manifestaram sobre nenhum assunto e 9% afirmaram nunca ter apresentado propostas.

A pluralidade deliberativa se expressa na liberdade de expressão e participação nas negociações. Perguntados se se sentiam livres para expressar suas preocupações e propostas em reuniões, 81% declararam que sim. Em relação ao envolvimento na elaboração e na negociação das proposições, a pesquisa obteve 84% de respostas afirmativas. É importante lembrar que, do ponto de vista de igualdade material e informacional, os dados sobre perfil socioeconômico apontam para a existência de um grupo bem preparado para lidar com as questões complexas dos comitês. A desigualdade de poder



econômico também não foi considerada um fator que afeta a democracia na tomada de decisões para a maioria dos entrevistados (apenas 33% declararam que tal desigualdade afeta a democracia na tomada de decisões no comitê). Interessante notar que, apesar de apresentarem uma percepção de liberdade do processo deliberativo, quando perguntados se existem pessoas ou grupos que dificultam o avanço do comitê, 45,4% declararam que sim. Quase a metade desses entrevistados indicam os órgãos públicos federais e estaduais, seguidos dos empresários (Abers *et al.* 2010).

Florit & Noara (2010: 93) investigaram a presença do elemento da conflituosidade, essencial para a expressão da pluralidade e das diferenças. No caso dos CBHs, existem algumas contradições na opinião dos entrevistados em relação à percepção dos conflitos, à forma como a desigualdade de poder afeta as decisões e à importância da articulação política para se fazer um bom trabalho no organismo. 51% consideram que a desigualdade de poder no comitê influencia o exercício da democracia nas deliberações, mas essa desigualdade parece não gerar conflito. Numa média de 0 a 10 (em que zero significa nenhum conflito e 10 muito conflito), os entrevistados atribuíram a esse aspecto em média a nota 4,26, que revela uma baixa percepção de conflito.<sup>13</sup> Em relação à qualidade necessária para se fazer um bom trabalho, os entrevistados valorizam muito mais o conhecimento técnico do que a capacidade de articulação política, que poderia contrabalançar a desigualdade de poder nos comitês. Os dados indicam que a tradição centralizadora e tecnocrática arraigada do Brasil sobrevive na gestão dos recursos hídricos por meio de toda uma geração de especialistas, das mais variadas formações, que ocupam cargos decisórios em órgãos do poder público, no que Jacobi (2004), utilizando-se de expressão do sociólogo Anthony Giddens, chamou de “sistema perito” na área ambiental.

<sup>13</sup> A pergunta apresentada foi a seguinte: “Pensando agora nas relações entre os membros do organismo, como o Sr.(a) avalia o nível de conflito nessa entidade entre os membros do organismo?”.



Além disso, há uma visão muito difundida no país que atribui à política um julgamento negativo, mais relacionado à concessão de privilégios e à defesa de interesses particulares do que à discussão de interesses coletivos (Florit & Noara 2010). Essa é uma característica que depende de uma mudança de longo prazo nas IPs e de um aprendizado no que diz respeito à contestação e à negociação em conjunto.

Em relação à publicidade deliberativa, não há dados que permitam avaliar a transparência, a visibilidade e o controle público desses mecanismos. Na seção a seguir, serão apresentadas algumas informações sobre a relação entre conselheiros e entidades/população que darão uma pista sobre a publicização desses organismos. Em relação à variável “conteúdo dos temas deliberados” é importante perceber a abrangência dos temas discutidos em termos de alcance dos problemas da bacia. De acordo com análises da pesquisa para os 14 comitês, excluindo os consórcios, 67% dos entrevistados consideram que os colegiados estão tratando dos temas mais relevantes para a bacia. Entre os assuntos mais discutidos foram apontados: conhecimento e avaliação da bacia e dos problemas relacionados aos recursos hídricos (30,4%); alternativas de solução dos problemas da bacia (24,4%); gestão dos recursos hídricos em geral (19%) e funcionamento e organização interna do comitê (18,2%). Assim, os comitês parecem ter superado uma fase inicial de estruturação e têm discutido questões relacionadas à gestão dos recursos hídricos na bacia (Frank 2008).

Em pesquisa qualitativa no Comitê da Bacia do Rio dos Sinos, ao longo dos 21 anos de sua existência, Debora Silva (2010) mostra que nas atas das reuniões os temas relacionados aos instrumentos de gestão dos recursos hídricos (licenciamento ambiental, outorga e cobrança pelo uso da água) aparecem pouco nas discussões. Os assuntos discutidos geralmente estão relacionados a: projetos adotados pelo comitê em determinados anos; eventos anormais, como mortandade de peixes e enchentes; ou interesses de categorias que participam do comitê em alguns momentos. Desse modo, é importante avaliar nos CBHs até que ponto estão sendo pautados temas relevantes para o planejamento do uso

dos recursos hídricos, que fujam da contingência dos eventos e da premência dos interesses particulares. Não se pode esquecer que a representação tem como desafios nesses espaços: a difícil coordenação intermunicipal; a natureza conflituosa das questões e dos interesses envolvidos; os problemas relacionados à capacidade técnica e de implementação do Estado; e os limites de mobilização e influência da sociedade civil.

A dificuldade de os comitês se transformarem em espaços de decisões públicas também pode estar relacionada à baixa participação dos atores governamentais nesses espaços. A participação do governo nas reuniões do Comitesinos não ultrapassou 20% de aproveitamento das vagas a que tinha direito. A maior parte das categorias da sociedade civil também utiliza menos de 50% dessas vagas e apenas quando temas traumáticos para a população entram em pauta há maior participação dos membros e da comunidade.

#### Quadro 4 – IPs X Indicadores de Análise do Processo Deliberativo

IP	Igualdade	Pluralidade	Publicidade
<b>CMSs</b>	Participação na pauta, vocalização e proposição (alta na percepção dos atores e diferenciada entre conselhos)	Debate e contestação de ideias (alta percepção dos atores sobre debate, mas baixa contestação)	Conteúdo das deliberações (delibera sobre temas públicos e alta discussão de temas internos)
<b>CBHs</b>	Participação na pauta, vocalização e proposição (alta na percepção dos atores e diferenciada entre conselhos)	Debate e contestação de ideias (liberdade de expressão e negociação e baixo conflito)	Conteúdo das deliberações (temas abrangentes da bacia - percepção)

Fontes: Avritzer *et al.* 2008, 2009; Faria & Ribeiro 2010; Abers *et al.* 2010; pesquisa em leis e estatutos de CBHs.

### Como se representa: quem controla os controladores

Instituições participativas podem servir como canais de controle do poder público e indutoras de *accountability* do Estado em relação à sociedade. Igualmente, estão sujeitas ao controle da sociedade e do Estado, devendo informar e justificar publicamente suas ações. Nos termos de Gurza Lavallo &

Isunza (2011) é preciso se perguntar quem controla os controladores. A obrigação do conselheiro de prestar contas e ser responsivo vale tanto para a relação entre membros das IPs e suas entidades/organizações como para a interação com a sociedade e com os órgãos e instituições do Estado, que têm papel fiscalizador das políticas públicas (tribunais de contas, controladorias, Ministério Público, Poder Judiciário). Essa via de mão dupla entre conselheiros e entidades/sociedade pode ser avaliada a partir de dois laços considerados desejáveis pela literatura. Primeiro, existe a legitimidade ou prestação de contas que se constrói de “fora para dentro” (*input legitimacy*). Para isso é preciso olhar o quanto as decisões dos representantes são controladas por suas bases ou informadas pelas mesmas. O segundo tipo de *accountability* foca na legitimidade de resultados ou prestação de contas de “dentro para fora” (*output legitimacy*), ou seja, à forma como os membros reportam às entidades e à população as atividades das IPs (Barnes; Newman; Sullivan 2007; Warren 2006).

As duas pesquisas aqui ilustradas apresentam questões muito semelhantes em relação a essa dimensão do controle. Primeiramente, para examinar a *input accountability* foi questionada a forma “como eles normalmente tomam decisões”. Tanto os CMSs quanto os CBHs reforçam a impressão de que os conselheiros reproduzem a ideia do mandato independente. Nos conselhos de saúde, 58% declaram votar de acordo com sua opinião, já nos comitês este índice é de 52%. Nos conselhos, o questionário dava a opção para o conselheiro responder se votava, prioritariamente, de acordo com a orientação do segmento, categoria ou entidade, opções que somadas compõem um percentual de 30% das respostas. As câmaras técnicas ou comissões apresentaram um peso menor na orientação da tomada de decisões nos CMSs, apenas 8%.

Nos CBHs, outra forma de verificar o envolvimento dos representados nos organismos colegiados é mapear a participação desses nas atividades dos comitês, seja sugerindo assuntos ou soluções de problemas, seja frequentando as reuniões ou colaborando nas atividades. 69% dos membros entrevistados declararam que outras pessoas de seu órgão/entidade sugerem, sempre ou

ocasionalmente, assuntos para discussão. Concomitantemente, 57% afirmaram levar, sempre ou ocasionalmente, outras pessoas do seu segmento ou categoria para assistir às reuniões.

Nos CMSs questionou-se se a entidade ou segmento representado busca informações sobre a atuação nos conselhos. Para 50% dos usuários e 47,1% dos trabalhadores, a organização sempre busca informações, seguidos da opção “às vezes” (26,5% e 25,9%, respectivamente). A possibilidade de a entidade sugerir assuntos para deliberação nos conselhos pode surgir da prática do conselheiro de discutir as pautas em conjunto. Entre os respondentes, há um percentual elevado de conselheiros que declaram discutir a pauta junto à entidade (84,2%).

Para Abers *et al.* (2010), o alto número de pessoas que diz votar de acordo com sua opinião, mesmo confirmando a presença de outros membros da entidade nas reuniões, sugere um controle fraco “de baixo para cima” entre representados e representantes. Todavia, há que se fazer algumas ressalvas. É importante tomar cuidado para não cair na armadilha do modelo *trustee/delegate* da teoria agregativa da representação. Considerando a ideia de *accountability* discursiva, proposta por Warren (2006), uma questão a ser levantada é em que medida “cidadãos representativos” podem ser responsabilizados (*accountables*) por articular interesses e valores de seus constituintes dentro do corpo deliberativo, ou por apresentar argumentos e razões para as decisões que eles tomaram em retorno a seus constituintes. No momento de deliberação nesses colegiados podem surgir novas informações, ou os indivíduos podem ser constrangidos pelos argumentos de outros, fazendo com que na maioria das vezes votem de acordo com suas próprias opiniões. Em que medida essa posição pessoal foi formulada no processo de debate, ou expressa apenas sua percepção e conhecimento pessoais, é uma questão a ser investigada. Mas a possibilidade de que haja mudanças de opinião não deve ser descartada numa proposta deliberativa de representação.

Em segundo lugar, para examinar a prestação de contas que ocorre da parte do conselheiro em direção à entidade e à sociedade (*output accountability*)

existem indicadores relevantes. O principal deles refere-se à presença de divulgação das ações do conselho. A grande maioria dos membros dos dois colegiados relata divulgar e informar a entidade e o público mais amplo. Nos conselhos, 94% afirmaram divulgar as ações principalmente por meio de reuniões em que os assuntos são tratados (43,7%) ou em reuniões próprias para esse fim (24,5%). Essas opções mostram que pode haver um processo de prestação de contas pelos vínculos estreitos dos atores com suas entidades, mas que esse caminho é restrito a processos endógenos entre conselheiros e entidades, que traçam grandes limites na publicização desses espaços para a população. A opção de divulgação em meios de comunicação mais amplos (jornais, revistas, rádios etc.) foi apresentada no questionário da saúde, mas nenhum dos participantes citou essa forma. Seria interessante avaliar em que medida os conselhos e comitês, como instituições, vêm se preocupando com esse tipo de *accountability* para o público que, no limite, irá ser impactado pelas políticas por eles defendidas.

Quadro 5 – IPs X Mecanismos de Controle Público

IP	Controle sobre o Estado	Input accountability	Output accountability
CMSs	Condições institucionais propícias e percepção positiva dos conselheiros sobre influência	Baixo controle	Necessidade de aprimorar a justificação pública junto à população
CBHs	Ambiguidade nas competências e falta de definição no financiamento Percepção positiva dos conselheiros	Baixo controle	Necessidade de aprimorar a justificação pública junto à população

Fontes: Avritzer *et al.* 2007, 2008, 2009; Abers *et al.* 2010.



## Considerações finais

Há três décadas, as instituições participativas estão sob os holofotes dos estudos sobre participação no Brasil. Essa centralidade se deu seja pelo otimismo inicial quanto pelo pessimismo dos últimos anos. Muitas das visões pessimistas se devem a expectativas errôneas sobre o que as IPs são capazes de oferecer e produzir (Gurza Lavalle; Voigt; Serafim 2016), bem como a uma leitura de participação direta da sociedade que não condiz com um modelo de representação por atores coletivos, que traz em seu bojo os limites inerentes a toda política representativa, em termos de inclusão e democratização. Em que pese os limites dos estudos aqui apresentados, do ponto de vista de fornecer uma visão mais sistemática de como conselhos de saúde e comitês de bacia funcionam, é possível dizer que a comparação empreendida contribuiu para avaliar os principais desafios dessas IPs na democratização da representação política. É preciso considerar, sempre que possível, os contextos institucional, temático, associativo e governamental no qual estão inseridas, os quais podem impactar nos resultados esperados. Sendo assim, é possível advogar pela necessidade de uma perspectiva contextual de avaliação das IPs, tal como a defendida por Tilly & Goodin (2006 *apud* Silva 2011: 235): “Em resposta a cada grande questão da Ciência Política, nós respondemos: ‘depende’. Respostas válidas dependem do contexto em que os processos políticos em estudo ocorrem”. A importância de tal contextualização torna-se ainda mais destacada frente às extremas diversidades regionais, de nível de governo ou de setor de política pública nos quais as IPs (também diversas) estão difundidas hoje no Brasil. Nesse sentido, o olhar para as possibilidades de inclusão de uma pluralidade de representantes, de mudanças no conteúdo do que é representado e de transformações no relacionamento representativo precisa considerar as diferenças entre os desenhos participativos.

Conselhos municipais de saúde e comitês de bacia hidrográfica apresentam dinâmicas de funcionamento que em alguns aspectos confirmam e em outros frustram as expectativas da teoria democrática no que tange à



pluralização da representação. Em relação à primeira dimensão analisada, a mudança em relação a “quem” representa, é importante observar que tais colegiados colocam lado a lado atores estatais e societais na deliberação de políticas públicas. Representar deixa de ter como único significado a ideia de agir em nome do outro, como agente autorizado, para incorporar as diversas expressões da sociedade e de atores que falam por ou fazem reivindicações representativas (Saward 2006). A forma de incorporação varia de uma IP para outra e é preciso ter em mente, ao estabelecer comparações, as expectativas de cada um dos desenhos e as possibilidades de inclusão que eles produzem. Neste trabalho, sugerimos quatro dimensões de análise que podem também ser utilizadas para o estudo de outros tipos de IPs que envolvem processos de representação, como orçamentos participativos e conferências.

Uma visão geral dos conselhos de saúde e comitês de bacia mostra que as regras que regulam a participação dos distintos segmentos permitem a inclusão de atores sociais ligados a movimentos populares, ONGs, organizações temáticas relacionadas às áreas da saúde e do meio ambiente e representantes de interesses de trabalhadores e profissionais desses campos. A maior regulamentação e a padronização na área da saúde, no entanto, parecem mais propícias à inclusão de distintas categorias, chegando-se a sugerir um conjunto amplo de grupos temáticos que deveriam fazer parte dessas instituições. Não se tem informações sobre o tipo de exigências que os conselhos fazem à representação das entidades, uma vez que elas devem variar de uma cidade para a outra. Mas a percepção é que os conselhos de saúde incluem um número maior de associações com perfil popular e menos técnico, chegando também a contemplar a preocupação com a territorialidade das distintas regiões da cidade – pelo menos em cidades de grande e médio portes e onde há maior mobilização da sociedade civil. Nos comitês, as exigências de enquadramento legal das entidades limitam o número de organizações habilitadas a concorrer, além da diversidade nas legislações estaduais, que acabam em alguns momentos sobre-representando o governo. Diferentemente dos conselhos, não há

vantagem numérica das entidades da sociedade civil em relação aos atores governamentais e aos usuários da água, o que pode limitar a capacidade de influência desses grupos, que possuem menos recursos materiais e políticos. Apesar desses limites, os dados das entrevistas revelam uma variedade de organizações da sociedade civil nos comitês.

Os conselhos também demonstraram maior potencial de inclusão de mulheres e setores mais próximos da população no que tange à renda e à raça – embora haja uma representação mais acentuada de pessoas no estrato alto de renda e com alta escolaridade – e incorporação de práticas eleitorais de escolha de representantes. Nos dois organismos também há um grande desafio: tornar as regras que habilitam a participação de entidades e categorias mais democráticas e fluidas no que diz respeito à inserção da pluralidade de organizações presentes em determinado município ou bacia. Tendo em vista que a esfera pública constantemente se remodela e que novos atores estão sempre disputando o espaço de representação, é importante manter abertura para tal renovação.

A segunda transformação esperada na representação diz respeito à pergunta sobre o que ou quem se representa. Para avaliar as IPs como espaços de expressão da pluralidade, a proposta foi olhar o atendimento de algumas condições deliberativas, a saber: I) a igualdade; II) a pluralidade; e III) a publicidade. Na opinião dos membros dos dois colegiados há um processo deliberativo, no qual as pessoas se envolvem, falam, propõem e decidem. Os debates geralmente giram em torno de questões públicas e importantes tanto para a saúde, quanto para o meio ambiente e os recursos hídricos. De acordo com Abers *et al.* (2010), os comitês e consórcios de bacia hidrográfica são mais representativos e deliberativos do que muitos supunham, embora o contexto institucional mais amplo precise mudar para que esses colegiados consigam realizar seu potencial.

Algumas análises qualitativas sobre a deliberação em conselhos indicam que esses são espaços que valorizam o conflito e a paixão nos argumentos que

envolvem a discussão política. Cornwall (2008), em estudo de caso no Conselho de Saúde do Recife, percebeu em alguns momentos o reconhecimento da pluralidade de perspectivas que nunca são simplesmente sublimadas por um bem comum social, mas permanecem em negociação constante, destacando assim a importância do elemento de contestação no processo deliberativo, que fortalece, em vez de ameaçar, seu potencial político. Na análise das atas de capitais das cinco regiões do país, foi possível visualizar algumas experiências de conselhos que apresentavam os três princípios destacados acima e outros que mostravam quadros mais favoráveis em um ou dois pontos, revelando a necessidade de se separar as dimensões de análise. Conselhos e comitês podem ser inclusivos em termos da igualdade dos argumentos apresentados, mas pouco deliberativos em relação ao conteúdo público dos discursos (Almeida 2010; Cunha 2010). Os potenciais deliberativos existem, mas os conselhos de saúde podem se tornar espaços de ratificação de propostas governamentais, o que demanda novamente olhar para a correlação de forças estabelecida entre as sociedades política e civil.

A capacidade de mudar o conteúdo da representação nos colegiados está intrinsecamente relacionada às condições institucionais de organização da política pública. Em ambos os colegiados, as duas dimensões da deliberação, quais sejam, a argumentação e a decisão, estão presentes. No entanto, a área da saúde está mais institucionalizada no que diz respeito à descentralização de recursos para os municípios, à estrutura de execução das políticas e à maior clareza de responsabilidades dos diferentes atores no processo de implementação da política. Aliam-se a isso as exigências legais da existência dos conselhos no que concerne ao repasse de recursos e à aprovação de planos e programas que oferecem as condições materiais para o exercício do poder decisório dos conselheiros.

Nos CBHs, o marco legal da década de 1990 criou um poderoso instrumento de gestão – a cobrança pelo uso da água – mas deixou para depois as regulamentações complexas que viabilizariam o surgimento de um novo tipo de



taxa pública e sua cobrança tomando por medida uma unidade administrativa (a bacia hidrográfica) que não existe nestes termos na Constituição Brasileira. Não há clareza de mandato em relação ao papel dos governos estaduais e federal no que diz respeito ao acatamento das decisões dos órgãos colegiados e faltam recursos técnicos necessários para subsidiar o planejamento da emissão de outorgas, que possibilitaria o controle do uso e sua cobrança (Abers 2010; Abers & Keck 2009). Diferentemente do processo de descentralização e das reformas administrativas, nas quais a autoridade e os recursos para apoiá-la são devolvidos de um centro de poder a outro, a reforma brasileira de recursos hídricos concedeu poderes a um *sistema ainda por ser construído* (Abers & Keck 2005: 178, grifos do original). Nos CBHs, a falta de clareza e definição das competências, bem como as condições políticas e financeiras para sua realização, fazem com que a deliberação obedeça à lógica premente dos problemas e à influência de atores-chaves, sejam técnicos governamentais, sejam empresários. É possível cogitar também que a questão ambiental é muito difusa em meio à opinião popular, diferentemente da saúde, campo em que há uma expectativa mais nítida em relação aos problemas e às demandas que devem estar sob escrutínio do conselho.

A terceira dimensão da representação (*como*) – o relacionamento entre representante e representado – também apresenta uma leitura diferenciada nas IPs. Como visto ao longo do artigo, o controle exercido pela sociedade civil supera a dimensão da pressão para alcançar a partilha de poder decisório. Sendo assim, é importante avaliar a que tipo de controle estão sujeitos os conselheiros. Sugeriu-se olhar para duas direções: “de fora para dentro” e “de dentro para fora”. No primeiro caso, deve-se avaliar o tipo de relacionamento que as entidades e a população constroem com esses representantes. Isso não significa, como se viu ao longo do texto, uma defesa de mandato imperativo nessas instituições, mas de um controle deliberativo que mantenha uma aproximação constante. No segundo caso, busca-se avaliar o quanto esses representantes se reportam aos seus representados, divulgando ações, questionando e oferecendo

*feedback* de suas atuações. Tendo em vista a maior proximidade e afinidade de representantes de organizações civis, o conceito de *accountability* pode se valer da dimensão relacional. Nesse sentido, a divisão entre *input* e *output* parece um pouco mecânica, pois ambas as facetas podem ocorrer concomitantemente nos processos de justificação pública de resultados e de busca de informações sobre expectativas futuras de políticas.

A percepção dos conselheiros é que ocorre mais *output* do que *input* *accountability*. Em geral, eles alegam votar de acordo com suas opiniões e informam existir pouco controle da entidade sobre suas decisões. Em que medida o mandato independente está se desenvolvendo a partir de um processo deliberativo de troca de razões e justificação pública é um caso a se investigar nas distintas experiências. Os conselheiros relatam que há prestação de contas constante junto a suas entidades, porém, a *accountability* discursiva com a população parece ser fraca nessas IPs. Aperfeiçoar a publicidade dessas instituições, no que se refere a disseminar seu conhecimento pela população e seu reconhecimento como canal aberto às demandas da sociedade, é um ponto de pauta urgente para a sobrevivência dos mecanismos colegiados. Além disso, é preciso saber em que medida as instituições participativas estão conectadas com outros processos participativos e de formação de preferências e interesses. As pesquisas aqui apresentadas não ofereceram dados sobre a inserção dos conselheiros de saúde e comitês numa rede mais ampla de atores e organizações, nem examinam as conexões que estabelecem com distintos atores e instituições.

À guisa de conclusão, o estudo das instituições participativas indica que há uma renovação na forma de se pensar a representação política e a legitimidade da relação entre Estado e sociedade no Brasil. A abertura de canais variados de manifestação da vontade popular, ao lado do mecanismo eleitoral, oferece oportunidades de pluralizar as formas do social se tornar político, a partir da diversificação de atores e demandas representativas, bem como através da multiplicação dos pontos de contato e de relacionamento entre representantes e representados.



A concretização dessas expectativas, porém, como a análise sucinta dos conselhos municipais de saúde e comitês de bacia hidrográfica sugere, não é consequência imediata da criação desses espaços. Conselhos e comitês são ambientes legítimos de interação entre Estado e sociedade, tanto do ponto de vista legal, quanto da perspectiva do reconhecimento da importância dos atores sociais e políticos. Todavia, a capacidade de democratizar a representação e de introduzir novas formas de a pluralidade ser “contabilizada ou considerada” na produção de generalizações e de uma certa unidade não está dada, é contingente. As instituições participativas precisam ser vistas como interconectadas com uma constelação de outros espaços políticos. Conforme destaca Cornwall (2008: 526), Estado e sociedade civil aparecem como densamente entrelaçados e mutuamente constitutivos. As pesquisas sobre conselhos e comitês revelaram que essas instituições são distintas em relação às suas capacidades de inclusão, deliberação ou decisão e controle.

Para Abers *et al.* (2010), os comitês são mais deliberativos do que inclusivos e decisórios. Nesse caso, as autoras atribuem a baixa inclusão ao alto perfil socioeconômico dos conselheiros. Todavia, tendo em vista os resultados esperados para esses espaços em termos de questões deliberadas, resta o desafio de saber como incorporar um perfil mais popular de associações e indivíduos, tal qual apresentado nos orçamentos participativos no Brasil. Em relação aos conselhos de saúde, a inclusão desse perfil socioeconômico também é um problema. Por outro lado, os CMSs têm-se mostrado um espaço relevante de inclusão de mulheres, de pessoas com perfil de cor/raça similar ao da população e de distintas perspectivas ligadas às principais patologias na área da saúde, ao movimento comunitário e local de saúde, bem como aos trabalhadores da área. Há também o potencial deliberativo, tanto discursivo quanto decisório, dos conselhos, assim como se observam condições propícias para o desenvolvimento de uma relação próxima entre entidades e conselheiros. As circunstâncias institucionais, no entanto, devem ser avaliadas em conjunto com outras forças sociais e políticas, como aquelas relacionadas ao associativismo,

aos projetos governamentais e ao nível de governo em que são implementadas as experiências.

Finalmente, tendo em vista o tipo de seleção adotada nos conselhos e comitês, que valoriza um perfil mais organizado nos aspectos associativos e políticos e não incorpora grupos mais vulneráveis e desfavorecidos da população, o grande desafio dessas IPs é sua conexão com as distintas esferas deliberativas. É preciso olhar para a interação que estabelecem com o Estado, mas também para os elos com a sociedade, a fim de que essas organizações possam reivindicar representar interesses, perspectivas e opiniões compartilhados ou publicamente justificáveis perante as pessoas afetadas pela política em questão.

## Referências bibliográficas

- ABERS, R. 2010. “Introdução: pensando politicamente a gestão da água”. In: \_\_\_\_\_. (Org.). *Água e política: atores, instituições e poder nos organismos colegiados de bacia hidrográfica no Brasil*. São Paulo: Annablume, pp. 13-36.
- ABERS, R.; DINO, K. 2005. “Descentralização da gestão da água: por que os comitês de bacia estão sendo criados?”. *Ambiente e Sociedade*, vol. VIII, nº 2, pp. 1-26, jul./dez.
- ABERS, R. et al. 2010. “Inclusão, deliberação e controle: Três dimensões de democracia nos comitês e consórcios de bacia hidrográfica no Brasil”. In: \_\_\_\_\_. (Org.). *Água e política: atores, instituições e poder nos organismos colegiados de bacia hidrográfica no Brasil*. São Paulo: Annablume, pp. 213-241.
- ABERS, R.; KECK, M. 2005. “Águas turbulentas: instituições e práticas políticas na reforma do Sistema de Gestão da Água no Brasil”. In: LUBAMBO, C.;

COÊLHO, D.B.; MELO, M. A. (Org.). *Desenho institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo*. Petrópolis: Vozes, pp. 155-185.

\_\_\_\_\_. 2008. "Representando a diversidade: Estado, sociedade e 'relações fecundas' nos conselhos gestores." *Caderno CRH*. Salvador, vol. 21, nº 52, pp. 99-112, jan./abr.

\_\_\_\_\_. 2009. "Mobilizing the State: The Erratic Partner in Brazil's Participatory Water Policy". *Politics and Society*, vol. 37, nº 2, pp. 289-314, jun.

\_\_\_\_\_. 2013. *Practical Authority: Agency and Institutional Change in Brazilian Water Politics*. New York: Oxford University Press.

ALMEIDA, D. R. 2010. "Metamorfose da representação política: lições práticas dos conselhos de saúde no Brasil". In: AVRITZER, L. (Org.). *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez, pp. 129-174.

\_\_\_\_\_. 2015. *Representação além das eleições: repensando as fronteiras entre Estado e sociedade*. Jundiaí: Paco Editorial.

AVRITZER, L. 2007a. "Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação". *Dados – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, vol. 50, nº 3, pp. 443-464.

\_\_\_\_\_. 2007b. *A participação social no Nordeste*. Belo Horizonte: UFMG.

\_\_\_\_\_. 2008. *Participação e efetividade deliberativa nos conselhos municipais de saúde*. Relatório de Pesquisa. Belo Horizonte: UFMG.

\_\_\_\_\_. 2009. *Democracia, desigualdade e políticas públicas no Brasil*. Relatório de Pesquisa. Belo Horizonte: UFMG.

\_\_\_\_\_. (Org.). 2010. *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez.



BARNES, M.; NEWMAN, J.; SULLIVAN, H. 2007. *Power, Participation and Political Renewal*. Bristol, UK: The Polity.

BORBA, J. 2011. “Participação política como resultado das instituições participativas: oportunidades políticas e o perfil da participação”. In: PIRES, R.R.C. (Org.). *A efetividade das instituições participativas no Brasil: perspectivas, abordagens e estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, pp. 65-76.

BRASIL. 1990. “Lei Ordinária n.º 8.142, de 28 de dezembro de 1990. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências”. *Diário Oficial da União*, Poder Executivo, Brasília, DF, 31 dez. 1990, p. 25.694. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8142.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8142.htm)>. Acesso em: 17 set. 2011.

\_\_\_\_\_. “Lei Ordinária nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX, do art. 21, da Constituição Federal, e altera o art. 1º, da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989”. *Diário Oficial da União*, Poder Executivo, Brasília, DF, 9 jan. 1997, p. 470. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9433.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9433.htm)>. Acesso em 17 set. 2011.

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

BRITO VIEIRA, M. 2017. *Reclaiming Representation: Contemporary Advances in the Theory of Political Representation*. New York: Routledge.

BRITO VIEIRA, M.; RUNCIMAN, D. *Representation*. Cambridge: Polity.

CORNWALL, A. 2008. “Deliberating Democracy: Scenes from a Brazilian Municipal Health Council”. *Politics and Society*, vol. 36, nº 4, pp. 508-531, dec.

CÔRTEZ, S.M.V. 2009. *Participação e saúde no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz.

CUNHA, E.S.M. 2007. “A efetividade deliberativa dos conselhos municipais de saúde e de criança e adolescente no Nordeste”. In: AVRITZER, L. (Org.). *A participação social no Nordeste*. Belo Horizonte: UFMG, pp. 135-161.

\_\_\_\_\_. 2010. “Inclusão social e política: o desafio deliberativo dos conselhos municipais de assistência social”. In: AVRITZER, L. (Org.). *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez, pp. 93-128.

CUNHA, E.S.M.; ALMEIDA, D.C.R. 2011. “A análise da deliberação democrática: princípios, conceitos e variáveis relevantes”. In: PIRES, R.R.C. (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, pp. 109-124. (Diálogos para o desenvolvimento, vol. 7).

CUNHA, E.S.M. *et al.* 2011. “Uma estratégia multidimensional de avaliação dos conselhos de políticas: dinâmica deliberativa, desenho institucional e fatores exógenos”. In: PIRES, R.R.C. (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, pp. 297-322. (Diálogos para o desenvolvimento, vol. 7).

DISCH, L. 2015. The ‘Constructivist Turn’ in Democratic Representation: A Normative Dead-End?. *Constellations*, vol. 22, nº 4, pp. 487-499.

EMPINOTTI, V. 2010. “Gênero, recursos hídricos e tomada de decisão: o papel das mulheres nos organismos de bacia brasileiros”. In: ABERS, R. (Org.).

Água e política: atores, instituições e poder nos organismos colegiados de bacia hidrográfica no Brasil. São Paulo: Annablume, pp. 161-190.

FARIA, C.F.; RIBEIRO, U.C. 2010. “Entre o legal e o real: o que dizem as variáveis institucionais sobre os conselhos municipais de políticas públicas?”. In: AVRITZER, L. (Org.). A dinâmica da participação local no Brasil. São Paulo: Cortez, pp. 57-92.

FLORIT, L.F; NOARA, C.T. 2010. “Visão de mundo: desenvolvimento, meio ambiente e democracia nos comitês de bacias hidrográficas no Brasil”. In: \_\_\_\_\_. (Org.). Água e política: atores, instituições e poder nos organismos colegiados de bacia hidrográfica no Brasil. São Paulo: Annablume, pp. 69-104.

FRANK, B. (Org.). 2008. Comitês de bacia sob o olhar dos seus membros. Blumenau: FURB. (Projeto Marca D’Água), caderno 2.

FUKS, M.; PERISSINOTTO, R. 2006. “Recursos, decisão e poder: conselhos gestores de políticas públicas de Curitiba”. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 21, nº 60, pp. 67- 81, fev.

JACOBI, P. R. 2004. “A gestão participativa de bacias hidrográficas no Brasil e os desafios do fortalecimento de espaços públicos colegiados”. In: COELHO, V.S.P.; NOBRE, M. (Org.). Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: 34, pp. 270-289.

GURZA LAVALLE, A.; ISUNZA VERA, E. 2011. “A trama da crítica democrática: da participação à representação e à *accountability*”. *Lua Nova*, nº 84, pp. 95-139.

GURZA LAVALLE, A.G; HOUTZAGER, P; CASTELLO, G. 2006. “Democracia, pluralização da representação e sociedade civil”. *Lua Nova*. São Paulo, nº 67, pp. 49-103.



- LÜCHMANN, L. H. H. 2008. “Participação e representação nos conselhos gestores e no orçamento participativo”. *Caderno CRH*, Salvador, vol 21, nº 52, pp. 87-97, jan./abr.
- LÜCHMANN, L. H. H.; ALMEIDA, C. C. R. 2010. “A representação política das mulheres nos conselhos gestores de políticas”. *Revista Katálises*, vol. 13, nº 1, pp. 86-94.
- LÜCHMANN, L. H. H.; BORBA, J. 2008. “Participação, desigualdades e novas institucionalidades: uma análise a partir de instituições participativas em Santa Catarina”. *Ciências Sociais Unisinos*, vol. 44, nº 1, pp. 58-68, jan./abr.
- MENDONÇA, R. F. 2013. “Teoria crítica e democracia deliberativa: diálogos instáveis.” *Opinião Pública*, vol. 19, nº 1, pp. 49-64.
- MIGUEL, L.F.; BIROLI, F. 2011. *Caleidoscópio convexo: mulheres, política e mídia*. São Paulo: UNESP.
- PHILLIPS, A. 1995. *The Politics of Presence*. Oxford: Oxford University.
- PITKIN, Hanna F. 1967. *The Concept of Representation*. Berkeley, CA: University of California Press.
- PLOTKE, D. 1997. “Representation Is Democracy”. *Constellations*, vol. 4, nº 1, pp. 19-34.
- REHFELD, A. 2009. “Representation Rethought: On Trustees, Delegates, and Gyroscopes in the Study of Political Representation and Democracy”. *American Political Science Review*, vol. 103, nº 2, pp. 214-230.
- RIBEIRO, U.C. 2010. “Saúde é assunto para as mulheres: um estudo sobre a dinâmica participativa de conselhos municipais de saúde do Brasil”. In: AVRITZER, L. (Org.). *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez, pp. 215-252.

SAWARD, Michael. 2006. “The Representative Claim”. *Contemporary Political Theory* 5, pp. 297-318.

\_\_\_\_\_. 2010. *The Representative Claim*. Oxford: Oxford University Press.

\_\_\_\_\_. 2014. “Shape-Shifting Representation”. *American Political Science Review*, vol. 108, nº 4, pp. 723-736.

SILVA, D.C. 2010. “A participação social na gestão de recursos hídricos ao longo dos 21 anos de trabalho do Comitesinos”. In: Programa de Formação de Conselheiros Nacionais. Novos ambientes para a participação. Belo Horizonte: FAFICH, pp. 46-74.

SILVA, M.K. 2011. “Dos casos aos tipos: notas para uma apreensão das variações qualitativas na avaliação das instituições participativas”. In: PIRES, R.R.C. (Org.). *A efetividade das instituições participativas no Brasil: perspectivas, abordagens e estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, pp. 233-246.

SKOCPOL, T.; SOMERS, M. 1980. “The Uses of Comparative History in Macrosocial Inquiry”. *Comparative Studies in Society and History*, vol. 22, nº 2, pp. 174-197, apr.

URBINATI, N. 2006. *Representative Democracy*. Chicago: University of Chicago.

URBINATI, N.; WARREN, M. E. 2008. “The Concept of Representation in Contemporary Democratic Theory”. *Annual Review of Political Science*, nº 11, pp. 387-412.

WAMPLER, B. 2011. “Instituições participativas como ‘enxertos’ na estrutura do Estado: a importância de contextos, atores e suas estratégias”. In: PIRES, R.R.C. (Org.). *A efetividade das instituições participativas no Brasil: perspectivas, abordagens e estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, pp. 151-158.

- WARREN, M. 2006. *Citizen Representatives. Prepared for Designing Democratic Renewal*, Sept. 2006. (paper). Disponível em: <[http://www.politics.ubc.ca/fileadmin/user\\_upload/poli\\_sci/Faculty/warren/Citizen\\_Representatives\\_Revised\\_Sept\\_2006.pdf](http://www.politics.ubc.ca/fileadmin/user_upload/poli_sci/Faculty/warren/Citizen_Representatives_Revised_Sept_2006.pdf)>. Acesso em: 10 out. 2011.
- YOUNG, I. M. 1990. *Justice and the Politics of Difference*. New Jersey: Princeton University Press.