

REPRESENTANDO A DIVERSIDADE: Estado, sociedade e “relações fecundas” nos conselhos gestores

*Rebecca Neaera Abers**
*Margaret E. Keck***

INTRODUÇÃO

A democratização brasileira desencadeou níveis sem precedentes de demanda por participação dos cidadãos na vida pública. Desde então, novos movimentos sociais, ONGs e organizações da sociedade civil, assim como funcionários de governo comprometidos com a democratização do Estado, têm gerado práticas inovadoras, contestando e redefinindo simultaneamente as formas de interação entre Estado e sociedade. No Brasil, cientistas políticos têm se interessado tanto pela difusão de tais práticas no cotidiano, como por debates internacionais cada vez mais intensos sobre o tema, no campo da teoria democrática. O resultado é uma combinação tão dinâmica quanto incomum da teoria e da prática.¹ Alguns dos luga-

res mais importantes onde a busca de novas práticas se manifesta são as dezenas de milhares de conselhos gestores criados em diferentes setores de políticas públicas.

Os estudos sobre novos fóruns de participação no Brasil os têm visto segundo diversos ângulos: como participação da sociedade civil, democracia participativa, democracia deliberativa incipiente, democratização de processos de tomada de decisão, e criação de novas dimensões da cidadania. A partir de nossa leitura desses estudos e de nossa própria pesquisa empírica, consideramos que nenhuma de tais abordagens é suficientemente reveladora. Este artigo é uma tentativa inicial de construir um aparato conceitual mais adequado para entender a relação entre conselhos gestores, sua composição e dinâmica e o processo de democratização.

Análise das experiências de orçamento participativo têm sido o principal foco de atenção da literatura sobre experiências participativas brasileiras (Abers, 1996; 2000; Avritzer; Navarro, 2003; Santos, 1998; Souza, 2001; Baiocchi, 2005), vistas como uma maneira de se criarem mecanismos de

*Ph.D em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade de Califórnia (UCLA). Pós-Doutora pela *National Science Foundation* (EUA). Professor Adjunto do PPG do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília. Campus Universitário Darcy Ribeiro. IPOL/UnB, Prédio FA. Cep: 70910-900. Asa Norte - Brasília - Brasil. rebecca.abers@gmail.com

** Ph.D em Ciência Política pela Universidade de Columbia. Professora do Departamento de Ciência Política da Universidade de Johns Hopkins (Estados Unidos). mkeck@jhu.edu

¹ Uma reflexão estimulante sobre a importância da prática a partir de uma compreensão dinâmica da democracia pode ser encontrada em Saward (2003).

democracia popular, que seria tanto radical como pragmática (Santos; Avrizter, 2002). De fato, o orçamento participativo mostrou o Brasil como um centro de inovação no desenho de instituições democráticas. No entanto, uma inovação muito mais difundida institucionalmente são os conselhos gestores, um arranjo de governança na formulação de políticas públicas. Estima-se que, até 1999, mais de 39.000 conselhos relacionados à área das políticas sociais foram criados no país (IPEA, 2005, p.128).

Ainda que os conselhos gestores se diferenciem em termos de origem legal, composição, atribuições formais e influência nas decisões estatais, eles compartilham certas características. São criados por lei e têm certa autoridade formal sobre normas, planos e, ocasionalmente, sobre o orçamento nas suas áreas de atuação. Os membros devem “representar” (no sentido de “agir em favor de”) grupos do setor privado, sindicatos de trabalhadores, órgãos estatais e associações civis, com respaldo social amplo e uma missão que corresponda às finalidades do conselho. O Estado normalmente detém até metade das cadeiras. A seleção de membros ocorre de maneira variada. Enquanto os conselhos regidos por legislação nacional são normalmente obrigados a realizar eleições abertas, e as organizações de cada categoria escolhem seus próprios representantes, aqueles estabelecidos por legislação local frequentemente permitem que o governo escolha membros que julgue adequados.

Ao contrário do orçamento participativo, onde, em princípio, os participantes das assembléias são os próprios cidadãos, a participação nos conselhos gestores é *indireta*. Embora boa parte da literatura brasileira sobre os conselhos gestores os veja como novas arenas deliberativas que encorajariam a expansão da participação direta dos cidadãos no processo de decisão pública, a estrutura organizacional dos conselhos contraria essa visão. De um lado, os participantes não-estatais são indivíduos escolhidos por organizações que, por sua vez, foram escolhidas por outras organizações. Do outro lado, cerca de metade dos assentos são ocupados

por funcionários públicos, indicados para “representar” a posição dos órgãos estatais envolvidos.

A pergunta “quem estes atores representam?” surge, na prática, assim que membros indicados por associações civis adquirem responsabilidades formais na definição de políticas públicas. A maior parte das associações da sociedade civil é auto-organizada; seus líderes não são escolhidos ou autorizados diretamente pelo público mais amplo que alegam representar. A questão que emerge, portanto, é saber: como as associações podem participar de forma legítima de processos de tomada de decisão na esfera pública? O estudo clássico de Pitkin (1967) definiu representação política como uma relação que conecta representantes e representados. O representante tem legitimidade em função de mecanismos de autorização e prestação de contas que expressam tal relação. Tanto os debates teóricos quanto os políticos tendem a presumir que o papel das associações da sociedade civil é representar setores sociais que, de outra forma, não teriam voz.

Só recentemente alguns teóricos começaram a se perguntar se seria possível pensar nas associações da sociedade civil como engajadas no tipo de relação de representação definida por Pitkin. Como apontam Gurza Lavalle, Houtzager e Castello (2006a), é curiosa a demora em aprofundar teoricamente essa questão. Em diversos trabalhos, esses autores examinam as peculiaridades da representação associativa e avançam no tratamento da questão de representação, tanto em suas formas tradicionais quanto nos múltiplos novos arranjos que surgiram nos últimos anos, em que a sociedade civil assume um papel formal de representação.² Mas o problema da representação em conse-

² Em uma série de artigos, Adrián Gurza Lavalle, Peter Houtzager e outros colegas criticam a literatura sobre sociedade civil e participação, por ignorarem a questão da representação. Eles argumentam que as organizações da sociedade civil não detêm o mesmo tipo de mandato dos membros do Legislativo; que seu papel precisa ser repensado em um contexto político mais amplo; que a relação entre representante e representado existe, a despeito de seu grau de representatividade; que a reconfiguração da representação além da esfera das legislaturas e das eleições é crucial para a discussão das mudanças democráticas; e que as idéias de representação virtual ou representação como advocacia se encaixam melhor na presente conjuntura. Ver especialmente

lhos vai além de questionar se e como as organizações da sociedade civil podem falar em nome de setores mais amplos da sociedade. Os conselhos gestores se distinguem por uma característica peculiar: ao lado de associações civis e grupos de interesse, “representantes” do Estado também participam. A noção de que o Estado pode ser representado como um interesse parcial é difícil de ser aceita em termos teóricos, e não deixa claro em nome de quem ou do quê os representantes do Estado nos conselhos se manifestam e votam.

Este artigo discute os dois tipos de representantes nos conselhos: indivíduos apontados por associações da sociedade civil e aqueles indicados pelo Estado. Quais seriam os papéis adequados a cada um deles numa arena em que se reúnem para a tomada de decisão? Em nome de quem eles falam? Como o processo de tomada de decisão que se gesta nos conselhos contribui para a democracia?

Essas perguntas surgiram tanto do contato com pessoas diretamente envolvidas com os conselhos, como do debate teórico. Embora o tema da representação associativa em conselhos tenha apenas recentemente ganho destaque no campo teórico, já há muito é uma questão das mais discutida no debate político sobre os conselhos. Argumentamos que, mesmo que os conselhos não tenham correspondido ao previsto pelos modelos teóricos dominantes e, freqüentemente, também às expectativas dos que neles participam, eles são intrinsecamente importantes como espaços de desenvolvimento do que Lane e Maxfield (1966) chamam de “relações fecundas” (*generative relations*) entre indivíduos que, de outra forma, não se relacionariam. Eles são importantes como fontes de novas práticas e de novos procedimentos e constituem-se em arenas para o debate e a tomada de decisão.

Gurza Lavalle *et al* 2005; Gurza Lavalle *et al* 2006a; Gurza Lavalle *et al* 2006b. Em menor grau de elaboração teórica, Souza Jr, Ribeiro e Azevedo (2004) reconhecem que conselhos são espaços de “participação indireta”. Ver também a excelente discussão em Schonleitner (2006).

³ A expressão “relações fecundas” significa a justaposição de diferentes interesses, experiências e pontos de vista numa arena pública como essenciais para a geração de inovações. O elemento catalisador vai além da interação de idéias e motivos, e brota da construção de relações concretas entre atores que desenvolvem a capacidade para usar os recursos de forma inédita.

A EMERGÊNCIA DO MODELO DE CONSELHOS NO BRASIL

A maioria dos que defendem um papel mais amplo para os conselhos gestores os enxergam não como uma alternativa para a democracia representativa, mas como uma forma de expandi-la e compensar suas carências. Até os anos 80, o Brasil preservava um “princípio de distinção” dos representantes eleitos, que Bernard Manin situa nos primórdios dos governos representativos. Os representantes deveriam ser mais ricos e possuírem mais talento e mais virtudes do que seus representados – deveriam ser “cidadãos distintos, socialmente diferentes dos que os elegeram” (Manin, 1997, p.94). A criação do Partido dos Trabalhadores, em 1980, foi recebida com escárnio generalizado, uma vez que os trabalhadores eram vistos, simplesmente, como incapazes de representar seus próprios interesses na política. É importante notar que, no Brasil, a demanda por maior participação em instituições convencionais de tomada de decisão (partidos, parlamento) coincidiu, no tempo, com demandas por novos espaços autônomos de participação na sociedade civil. Elas cresceram a partir de uma raiz comum e buscavam a inclusão de classes sociais e grupos antes marginalizados. Além de emergirem no mesmo período, essas lutas envolviam, em muitos casos, os mesmos indivíduos. No entanto, apesar de a democratização ter ampliado o perfil social dos parlamentares, a política parlamentar permaneceu uma arena mais propensa à barganha clientelista do que aos debates sobre políticas públicas, regras e convenções (Ames, 2002). Nos anos 90, a frustração com a política convencional alimentou a esperança de que os conselhos criassem a possibilidade de uma representação mais “autêntica”.

O formato peculiar dos conselhos brasileiros – que combina representação de associações e de órgãos estatais – é fruto de uma longa história, em que tanto movimentos populares como burocratas reformistas desempenharam papéis importantes.

Os movimentos sociais no Brasil poderiam ser caracterizados pela tensão entre a busca de au-

tonomia frente ao Estado e o desejo de contribuir para sua democratização. Ao longo de suas lutas, quase todos procuram aliados nas instituições estatais, mas a maioria buscou evitar manter laços permanentes com tais instituições. Ao amadurecerem e tornarem-se associações mais institucionalizadas, muitos movimentos, de início fortemente contestatórios, aumentaram sua interação com o Estado.

Até o final da década de 70, associações realmente independentes eram raras no Brasil. Nos anos 30, o Estado criou um sistema corporativista de organização de classe que enfraqueceu não apenas as organizações dos trabalhadores, mas também as organizações do setor empresarial, ainda que esse tivesse outras formas de influenciar a política econômica (Schneider, 1991, 2004; Marques, 2000). Outras manifestações de organização cívica foram vinculadas ao sistema político por meio de políticas clientelistas, centradas na “troca de favores” (Kowarick; Bonduki, 1988). O regime militar acabou por suprimir todas as formas de protesto e iniciativas de organização independente. Tentativas de montar uma resistência armada tiveram vida curta e logo foram reprimidas. Muitos ativistas deixaram o país. No entanto, com o lento processo de liberalização política, que se iniciou em meados da década de 70, foi formada uma ampla gama de organizações de base, muitas sob a proteção da ala progressista da Igreja Católica. Em 1979, exilados começaram a retornar ao país e, desse conjunto de fatores, um novo tipo de militância sindical emergiu.

Essa fase de organização cívica e atividade sindical se distinguiu de períodos anteriores por uma difundida insistência na autonomia dessas organizações frente ao Estado. Recusando-se a retornar aos antigos padrões de cooptação, essas organizações optaram por constituir uma nova esfera de atividade fora da política tradicional – na esfera da sociedade civil, na qual a espontaneidade e a autonomia dos movimentos populares seriam uma força de transformação. Como o Estado tinha caráter autoritário, conseqüentemente não poderia ser um espaço de democratização e a trans-

formação, as quais só poderiam se realizar a partir da sociedade civil. Já no início dos anos 80, no entanto, muitos ativistas se convenceram de que, para conter os esforços das elites em preservar um sistema de privilégios, eles teriam de se organizar para influenciar na arquitetura das novas instituições. Muitos ajudaram a fundar ou migraram para o Partido dos Trabalhadores, cujo projeto valorizava a autonomia e a diversidade dos movimentos e apoiava a democracia participativa (Keck, 1991). Os movimentos sociais também se mobilizaram com sucesso para assegurar que a nova Constituição, aprovada em 1988, garantisse a criação de mecanismos de participação direta em diversas áreas de políticas públicas.

A idéia de conselhos gestores se originou com o movimento de Saúde, um dos poucos movimentos populares que continuou avançando durante os anos 80. Ana Maria Doimo (1995) atribui esse avanço ao fato de que, além da sua oposição ao regime militar, esse movimento tinha um programa concreto para novas instituições democráticas. O movimento propôs a descentralização do sistema de saúde, organizado em torno de prevenção e saúde pública, ao invés do investimento privado. Dois grupos de natureza e origem distintas convergiram, no avanço do movimento de saúde: as organizações populares, que reivindicavam serviços de saúde em bairros pobres urbanos, e os profissionais de saúde pública, comprometidos com um sistema mais justo e democrático (Arouca, 2003). Um aspecto fundamental da proposta foi a institucionalização de conselhos nos níveis municipal, estadual e nacional, o que possibilitava a participação da população na tomada de decisões sobre as políticas de saúde. Para assegurar que os representantes de Estado não dominassem tais conselhos, a garantia de “paridade” foi inserida na lei: representantes do Estado e grupos cívicos dividiriam o poder nos conselhos.

Aqueles que tentaram influenciar as novas formas de tomada de decisão nas instituições acreditaram que a própria existência de movimentos sociais colocava a sociedade brasileira numa trajetória democrática, na medida em que eles permiti-

riam que os pobres e outros grupos, tradicionalmente excluídos da política, expressassem suas necessidades e reivindicassem direitos. Os movimentos sociais eram “novos personagens em cena” (Sader, 1988) ou “o povo como sujeito de sua própria história” (Doimo, 1995, p.75). A legitimidade, tanto de tradicionais organizações de bairro como de novas ONGs profissionais, derivava da sua presumida ligação com movimentos de base.⁴ Quando a lei reservou para as associações cívicas uma parcela de cadeiras em novos fóruns deliberativos, muitos ativistas enxergaram progresso em seus esforços contra padrões decisórios tecnocráticos, que sistematicamente excluía grupos populares. Eles viam os conselhos como meios de tornar a formulação de políticas mais *inclusivas* e mais *representativas* de interesses sociais mais amplos, o que fez com que lutassem para que tal expectativa se tornasse realidade. Apesar de estarem cientes de que outros membros de conselhos se preocupavam mais com eficiência do que com participação, eles ainda acreditavam que sua participação contribuía para que as políticas respondessem a uma gama mais ampla de interesses sociais, logo para uma democracia mais justa e participativa.

A democracia participativa... tem que alcançar segmentos diferenciados, que sejam representativos tanto das carências socioeconômicas e das demandas sociais como das áreas que precisam ser conservadas para que não se deteriorem, assim como atingir grupos e agentes socioculturais que possuem identidades a serem preservadas ou aperfeiçoadas (Gohn, 2004, p.61).

A partir de meados da década de 90, foram criados dezenas de milhares de conselhos, com assentos reservados para grupos cívicos e órgãos estatais em diferentes proporções. Quase todos os municípios brasileiros têm hoje Conselhos de Saúde. Conselhos gestores municipais semelhantes foram também criados em áreas como assistência social, educação, e políticas relacionadas à criança e ao adolescente. Um formato análogo está sendo experimentado na gestão da água, por meio dos

⁴ Ver, por exemplo, o tratamento dado às ONGs por Doimo (1995, cap. 6).

comitês de bacia hidrográfica, um espaço bem mais complexo.⁵ No entanto, estudos empíricos desses conselhos encontraram poucas evidências de que eles contribuem, de fato, para que as vozes dos excluídos sociais e políticos sejam ouvidas pelo Estado. Analistas têm oferecido quatro explicações gerais para isso.

Em primeiro lugar, quase todos os estudos mostraram que os indivíduos que compõem os conselhos não são representativos das classes populares. O *survey* de Santos Jr., Azevedo e Ribeiro – de membros de conselhos em sete áreas metropolitanas do Brasil – mostra que 62% têm escolaridade acima do nível médio e 65% têm renda maior que cinco vezes o valor do salário mínimo (2004, p.30). O estudo organizado por Fuks e outros sobre conselhos, em Curitiba, descobriu que 91% ganhavam mais do que cinco vezes o valor do salário mínimo e 75% tinham alguma educação superior (Fuks, 2002, p.247). Conclusões semelhantes podem ser observadas no estudo de Labra & Figueiredo (2002) sobre conselhos de saúde na região metropolitana do Rio de Janeiro. A principal razão proposta é que os conselhos, à diferença de outros espaços, como o orçamento participativo, requerem níveis relativamente altos de escolaridade, uma vez que as políticas reguladoras envolvidas são complexas e, freqüentemente, só podem ser entendidas por especialistas. Ainda assim, Santos Jr., Azevedo e Ribeiro (2004, p.28) argumentaram que o status socioeconômico dos membros não é necessariamente revelador de quem eles representam, pois seria razoável presumir que associações populares, cientes de que os conselhos deliberam sobre assuntos técnicos, procurassem indivíduos capacitados para representá-los.

Uma segunda observação e crítica comum aos conselhos é que os representantes da sociedade

⁵ Os Comitês de Bacia Hidrográfica vêm sendo criados no âmbito de legislação estadual e nacional no Brasil, desde o início dos anos 90. Essas arenas deliberativas incluem representantes de órgãos estatais, municípios, organizações da sociedade civil e empresas privadas e públicas que captam água dos rios e outros corpos d' Água. As competências dos Comitês variam consideravelmente entre os estados. Normalmente incluem aprovar e acompanhar a execução de planos de recursos hídricos, arbitrar conflitos, e estabelecer mecanismos de cobrança pelo uso da água bruta.

de civil têm ligações muito frágeis com os grupos populares que deveriam representar (Esmeraldo; Said, 2002; Lima; Bitoun, 2004; Tatagiba, 2002). De acordo com Tatagiba, “De uma forma geral, os conselheiros não-governamentais têm encontrado pouco respaldo e acompanhamento de suas ações por parte das entidades que representam” (2002, p.65). Sem conseguir despertar a atenção do seu público, membros de conselhos tendem a agir de acordo com seus interesses pessoais, em detrimento dos interesses das associações que representam.

Com isso, os conselheiros acabam emitindo sua própria opinião sobre determinado tema, resultado do seu acúmulo pessoal ou da sua adesão às propostas defendidas no calor do debate... [O conselheiro dos usuários] acaba aderindo às posições defendidas por grupos com maior poder de argumentação e influência (2002, p.66).

Tatagiba constata que o mesmo problema se manifesta no que se refere à representação governamental: os participantes freqüentemente são funcionários pouco importantes e normalmente não podem tomar decisões que comprometem o órgão em cujo nome supostamente falam (p.63-65).

Um terceiro problema identificado em muitos estudos é que os órgãos governamentais controlam as agendas dos conselhos, reduzindo, portanto, a chance de que membros da sociedade civil possam mudar o rumo das políticas (Tatagiba, 2002, p.59). O controle da agenda poderia ser explicado pelo fato de que os representantes dos órgãos governamentais ocupam cargos de presidência e secretaria executiva nos conselhos (Tatagiba, 2002, p.78; Fuks, 2002; Dombroski, 2006). Em seu estudo dos conselhos gestores em Curitiba, Perissinotto (2002) também constatou que os representantes do governo tendem a dominar o debate.

Finalmente, estudos revelaram que governos municipais freqüentemente resistem a conferir poder efetivo aos conselhos, mesmo quando têm a possibilidade de controlar o processo decisório. Por exemplo, os estudos de caso examinados por Tatagiba mostraram que governos municipais geralmente se recusam a dividir poder com

os representantes da sociedade civil (2002, p.80), evitando submeter propostas ou projetos para os conselhos, a menos que saibam previamente que suas posições serão vitoriosas. Com base no *survey* de membros do conselho de saúde no Rio de Janeiro, Labra e Figueiredo (2002) descobriram que a maior parte dos conselheiros atribuía sua fraca influência nas ações estatais à falta de “vontade política” das autoridades, ou à sua resistência em aceitar o papel do conselho no processo decisório. Da mesma forma, Paz (2003) concluiu que os governos têm se recusado a aceitar o caráter deliberativo dos conselhos de assistência social.⁶

Em suma, as razões pelas quais os conselhos não corresponderam às expectativas dos movimentos sociais que os apoiaram podem ser divididas em duas categorias: ou os representantes da sociedade civil deixaram de refletir as aspirações e de representar efetivamente setores tradicionalmente excluídos da população, ou o Estado resistiu a compartilhar o poder de tomada de decisão com eles. Nossa pesquisa sobre comitês de bacia hidrográfica confirma a caracterização dos conselhos como espaços onde os interesses organizados têm mais influência que os não-organizados e onde as instituições do governo oferecem resistência a novas formas de tomada de decisão (Abers *et al*, 2006). Além disso, constatamos que, mesmo quando os burocratas estatais ou seus superiores apóiam decisões tomadas nos conselhos, eles não dispõem necessariamente de recursos técnicos ou força política para implementar essas decisões (Abers; Keck, 2006). Na seção seguinte, examinamos uma série de questões que podem ajudar a repensar o processo democrático que ocorre (ou deveria ocorrer) no interior dos conselhos: em primeiro lugar, analisamos as contribuições potenciais das associações para a democracia; em segundo lugar, refletimos sobre o papel do Estado; e, finalmente, repensamos como o processo de tomada de decisão nos conselhos pode contribuir para a política democrática.

⁶ Nem todos os estudos chegam a essa conclusão: no seu estudo sobre Conselhos em Belo Horizonte, Abranches e Azevedo (2004, p.187) constataram que a maioria dos membros acredita que suas decisões são aceitas e implementadas pelo governo.

ASSOCIAÇÕES E DIVERSIDADE

Antes dos debates contemporâneos sobre o papel da participação da sociedade civil, as principais teorias políticas que colocavam grupos sociais no centro da análise eram o pluralismo e o corporativismo. O renomado estudo de Schmitter (1974) identificou a essência do corporativismo nos seus arranjos de negociação formais entre organizações altamente estruturadas e hierárquicas, ao mesmo tempo em que reconhecia a distinção entre modalidades mais ou menos autoritárias. Esse e outros trabalhos posteriores mostraram como tais estruturas associativas hierárquicas e não-competitivas, como ocorriam em alguns países europeus, poderiam ser soluções efetivas, estáveis e democráticas para a canalização e superação de conflitos sociais.

A tradição pluralista no pensamento político norte-americano tinha concepções prévias fundamentalmente diferentes sobre a natureza dos grupos organizados. Todos os pluralistas percebiam a competição entre grupos como uma característica fundamental e inevitável da política democrática e viam com grande ceticismo alegações sobre o “interesse comum” ou a “vontade geral” (Gunnell, 1996; Lavaque-Manty, 2006; Eisenberg, 1995). Embora pluralistas do início do século XX, como Arthur Bentley (1908), tivessem uma visão pessimista dos grupos políticos, gradativamente a idéia da concorrência entre “grupos de interesse” tornou-se elemento-chave do entendimento pluralista da democracia. Os pluralistas do pós-guerra, como Dahl (1961), idealizavam a política de grupos comparável a um livre mercado, mantido em equilíbrio (e sem concentração de poder) pela mão invisível da concorrência. Críticos acusaram os pluralistas de encobrirem clivagens e desigualdades sociais fundamentais que assumiram importância inquestionável no turbilhão social dos anos 60 e 70. Em trabalhos “neo-pluralistas” posteriores, Robert Dahl (1982) e Charles Lindblom (1977) reconheciam tais problemas, chamando a atenção para a dominância dos empresários na competição entre grupos de interesse. Insistiam,

no entanto, que a existência de uma diversidade de associações era uma característica normal e inevitável da política democrática.

Embora o pluralismo idealista dos anos 50 e 60 tenha sido amplamente superado, idéias pluralistas continuam a permear a teoria política, que cada vez mais procura reconhecer a multiplicidade de substâncias, atributos, discursos e estratégias discursivas, e práticas sociais. Exemplo recente da adoção de abordagens pluralistas ao estudo das associações é o trabalho de Mark Warren (2001) sobre a relação entre associações e democracia. Warren argumenta que não há um tipo único de grupo cívico “mais democrático”. Alguns tipos de associação são os melhores para a promoção do interesse comum; outros, para expressar visões diferentes; e outros, para promover cooperação ou desenvolver capacidades de negociação. Embora sejam freqüentemente conflitivos entre si, identidades comuns, diferenças, cooperação e negociação de conflitos, todos são componentes fundamentais da democracia. Tais tensionamentos, lembra Warren, são uma característica inerente da própria democracia, que nunca se atinge plenamente. A ação de muitos grupos pode ser, ao mesmo tempo, democratizante e antidemocrática. A solução, para Warren, é estimular a multiplicidade de tipos de associações, para que diferentes grupos contribuam para diferentes aspectos da democracia. .

Pluralistas radicais, ou “agonísticos”, como Mouffe (2000, 2005), também enfatizam o valor essencial da diversidade e do conflito na vida política. A posição de Mouffe deriva de uma crítica à crença de Rawls e de Habermas de que a discussão livre entre indivíduos pode levar a acordos legítimos e racionais sobre “interesses generalizáveis.” Embora de acordo com teóricos deliberativos em sua crítica da lógica agregativa na teoria democrática, Mouffe teme que:

Rawls e Habermas querem fundamentar a adesão à democracia liberal com um tipo de acordo racional que fecharia as portas para a possibilidade de contestação. Eles precisam, por esse motivo, relegar o pluralismo para um domínio não-público, isolando a política das suas consequências. (Mouffe, 2005, p.16)

Mouffe argumenta que a construção da democracia implica “multiplicação de instituições, discursos, formas de vida que fomentam a identificação com valores democráticos” (2005, p.18). É a prática, não a argumentação, que produz a cidadania democrática. Por isso, modelos democráticos têm de se centrar no poder e nos conflitos.

Concepções semelhantes emergiram em estudos recentes da sociedade civil e da esfera pública. O estudo teórico, hoje clássico, de Cohen e Arato (1992) tem sido criticado por idealizar uma arena política separada das pressões coercitivas do Estado e do mercado. Autores como Chandokhe (2001) e Fraser (1992) insistem que conflito, poder e diferenças são parte integrante da política. Portanto, tentativas de eliminá-los, provavelmente, resultariam mais na supressão das visões de grupos marginalizados do que na obtenção de consensos (Chambers 2003, p.320–321). Na medida em que o feminismo, o multiculturalismo e outros movimentos lançaram a discussão sobre diversidade no centro do debate político, a sociedade civil e a esfera pública têm sido apresentadas como arenas para a expressão de diferenças, e não para a descoberta de substratos universais (Fraser, 1992; Melucci; Avritzer, 2000).

Todas essas abordagens sugerem, de diferentes formas, que a contribuição das associações da sociedade civil para a democracia não tem a ver, necessariamente, com o fato de representarem ou falarem em nome de outros. A importância da sociedade civil na vida pública reside em seu papel como arena para a expressão de diversidade. Tal noção tem importantes conseqüências para o papel da participação em fóruns deliberativos, como os conselhos gestores. Qual deveria ser o propósito da criação de arenas deliberativas em que atores de diferentes segmentos da sociedade se reúnem e ganham poder de decisão? A abordagem corporativista veria tais arenas como mecanismos de representação de todos os membros de um determinado setor da sociedade (em geral econômico) e de construção de consensos entre eles. A abordagem pluralista provavelmente as veria como espaços para a expressão de diferenças e de conflitos

de interesse, sem sugerir que pudessem levar à descoberta de “interesses comuns”, ou mesmo que tais associações que participam têm legitimidade para “agir em nome” dos ausentes.

EO ESTADO?

A perspectiva positiva do pluralismo sobre diversidade e associação cívica nos diz que os grupos cívicos têm um papel fundamental a desempenhar nos conselhos, da mesma maneira que na política em geral. Diversidade e mobilização têm sua própria legitimidade, que não pode ser ignorada. Mas será que isso quer dizer que é legítimo que os interesses dos menos organizados, ou não-organizados, sejam ignorados na tomada de decisão em conselhos? A teoria democrática tem sido marcada pela tensão entre diversidade (ou livre associação) e igualdade. Se não podemos *exigir* que associações cívicas representem todos os cidadãos igualmente (ou mesmo todos os membros de um determinado grupo social), seremos forçados a abandonar completamente a noção de representação igualitária?

Um pensador pluralista (Joseph Kaiser, 1978; Goering, 2003),⁷ pode nos ajudar nesse ponto. Escrevendo em meados dos anos 50, Kaiser encontrou um equilíbrio interessante entre a valorização da diversidade, típica do pensamento pluralista, e a busca do espírito público. Argumentou que tanto a representação de indivíduos como a de associações são essenciais para a democracia. Para Kaiser (1978), a soberania do povo é expressa na igualdade de direitos de cada cidadão individual de participar na escolha de representantes para parlamentos. Ele acreditava, contudo, que, em sociedades modernas heterogêneas, apenas essa forma de representação não seria adequada. Além

⁷ A nossa discussão de Kaiser se fundamenta na tese de doutorado de Rebekka Göhring (2003), que discute seu trabalho principal, *Die Repräsentation organisierter Interessen* (Kaiser, [1956] 1978). Do que conseguimos constatar até o momento, não existem traduções das suas obras, e, embora fosse citado em muitos escritos pluralistas da década de 1960, não encontramos nenhuma discussão aprofundada do seu pensamento.

de representar a unidade de uma sociedade, argumentou Kaiser, também é essencial *representar a diversidade*, reconhecendo que serão formados grupos em torno das questões consideradas mais importantes, e que a intensidade dos interesses diversos fica perdida no produtor de unidade, que é a representação parlamentar.

O domínio da igualdade de representação não é constituído pelas associações, mas pelo próprio governo representativo. O Estado eleito democraticamente pode não constituir a expressão da vontade de todos, mas tem *obrigações* para com todos os cidadãos e para com a igualdade de direitos. Associações cívicas não têm, todavia, tal obrigação, ainda que, na prática, muitas delas procurem promover igualdade de direitos e justiça social.

Dessa perspectiva, se os conselhos falham na defesa efetiva dos interesses dos não-organizados e dos excluídos, são os *membros indicados pelo Estado*, e não os da sociedade civil, os que deveriam ser responsabilizados. Se o papel do Estado é trabalhar em favor de todos os indivíduos de forma igualitária, então o seu papel mais importante em um conselho seria o de garantir que os interesses de todos fossem considerados. A idéia de “paridade” faz sentido, dessa perspectiva: é necessário que haja um equilíbrio entre diversidade e igualdade.

Essa proposta certamente desperta mais perguntas que respostas. Que mecanismos (na lei e na prática) nos ajudariam a neutralizar tendências de captura dos representantes de órgãos estatais nos conselhos por interesses privados? Como levar os atores estatais a considerarem de que forma as políticas afetarão públicos mais amplos, além dos grupos específicos presentes? Como determinar se o Estado está efetivamente cumprindo seu papel de defender os excluídos? E, ainda: será que é possível saber quais são os interesses daqueles que não se manifestam? Se conselhos gestores são criados, em parte, para remediar a incapacidade (ou falta de vontade) do Estado para lidar com as questões sociais por conta própria, como podemos esperar que o Estado proteja os seus cidadãos mais vulneráveis? Se insistirmos que a soci-

idade civil é, na tradição pluralista, caracterizada pela pressão política e pelas relações de poder, não podemos exigir que o Estado seja, de alguma forma, imune a essas pressões. Nem poderíamos esperar que ele “naturalmente” representasse os interesses dos politicamente excluídos ou da comunidade política como um todo. Fazê-lo seria desprezar décadas de críticas frutíferas à democracia representativa, à burocracia e ao Estado capitalista. Por outro lado, já é tempo de ir além da alternativa prevalecente, que nega até mesmo a possibilidade teórica de que um Estado democrático – organizado na base do sufrágio universal – possa algum dia defender os interesses dos menos poderosos.

A teoria do Estado perdeu centralidade nas últimas décadas (Levi, 2002; Offe, 1996), enquanto uns buscam no mercado e outros na sociedade civil os mecanismos ou arenas de inovação ou ação coletiva. A perspectiva diversificada de Kaiser sugere que, em uma democracia, diferentes tipos de atores desempenham diferentes papéis, exercem diferentes formas de representação e nenhum detém o monopólio da legitimidade. No entanto, mesmo que revele o papel constitutivo da cidadania individual e o papel plural – e pluralizante – dos grupos, a visão pluralista ainda parece conceber o Estado como um mediador passivo de interesses. Gostaríamos de ir além dessa perspectiva e propor (junto com Dagnino; Olvera; Panfichi, 2006) que o Estado tem, ao mesmo tempo, *uma dinâmica própria e um caráter plural*, um conjunto não apenas de grupos, mas de projetos.

O Estado, em sistemas políticos democráticos, é simultaneamente mecanismo e agente da ação pública, ainda que não seja o único. Os pluralistas viram o Estado dividido por conflitos entre interesses concorrentes, que permeiam tanto sua estrutura como a sociedade civil. Alguns de seus críticos insistiram que, ainda que muitos Estados sejam influenciados por fortes interesses (econômicos), eles possuem seus próprios recursos, às vezes suficientes para tentar reorganizar tais interesses (Skocpol, 1985; Evans, 2001). O que os levaria a fazer isso? A combinação e recombinação de diversos projetos *dentro* do Estado, alguns dos

quais próximos dos projetos de grupos baseados na sociedade civil. Em outras palavras, grupos dentro do Estado geram seus próprios projetos, procurando parceiros e aliados entre outros tipos de grupos com projetos parecidos, tanto no Estado como na sociedade.

REPRESENTAÇÃO OU INTERAÇÃO INOVADORA?

Se indivíduos escolhidos por associações têm autoridade questionável para falar ou agir em nome dos ausentes e pouca disposição a lhes prestar contas, por que permitir que compartilhem capacidade de decisão na esfera pública com burocratas, da forma como fazem os conselhos gestores? Contribuições recentes às teorias de democracia deliberativa e de representação ajudam a refletir sobre a contribuição de conselhos para a democracia. Essa literatura revisita e amplia a visão de Pitkin sobre a relação entre representante e representados, estudada em termos da medida em que o representante responde aos anseios daqueles que representa (1967, p.235). Além disso, oferece uma visão mais dinâmica e interativa das relações de representação.

A abordagem deliberativa destaca a importância de arenas de interação e debate: a representação, numa democracia, envolve não apenas fidelidade e resposta aos anseios dos representados, mas também a concepção e construção de espaços em que os atores políticos deliberam. Tanto Habermas como Rawls enfatizam a criação de espaços para o debate racional fora do campo político do poder, mesmo de forma diferente. Embora vários dos autores, discutidos na seção anterior, desaprovem essa visão de deliberação, por escamotear o caráter conflitivo inerente à política, a idéia de que o debate interativo é um componente fundamental da democracia persiste. Em interpretações recentes, tais arenas não são mais privilegiadas como espaços de identificação dos interesses comuns, mas sim como espaços para expressão e disputa de diferenças e conflitos. Dryzek (2000),

por exemplo, argumenta que reunir os diferentes pontos de vista (discursos) – mesmo aqueles que poucos ou mesmo ninguém defende – é crucial não apenas para encontrar soluções, mas também para definir quais são os problemas (Dryzek; Niemeyer, 2006).

As abordagens de democracia deliberativa tendem a ser marcadas por uma crença racionalista na livre troca de argumentos (Bohman, 2003; Cohen; Rogers, 2003). Sem negar a importância do argumento deliberativo, gostaríamos de conectar melhor as interações participativas com a visão pluralista radical de que a política democrática é constituída por práticas e não só por argumentos.

Um complemento interessante à ênfase dos pluralistas radicais no papel seminal dos conflitos vem de autores que, trabalhando em outras áreas, focalizam sistemas complexos e o empreendedorismo. Esses autores defendem que a justaposição de diferentes interesses, experiências e pontos de vista é essencial para a geração de inovações. Para Lane e Maxfield (1996), a inovação é uma propriedade emergente que surge desse tipo de encontro. Ela resulta não da agregação ou da negociação de idéias pré-existentes, mas de uma espécie de combustão criativa que produz idéias que jamais existiram de outra forma. Eles chamam tais justaposições de “relações fecundas” (*generative relationships*). Nesse caso, a diferença é promovida não porque resulta em justiça ou mesmo em projetos diversos, mas como pré-condição galvanizadora para projetos até então inexistentes. O elemento catalisador é mais do que a interação de idéias e motivos: ele brota da construção de relações concretas entre atores que desenvolvem a capacidade para usar os recursos de forma inédita. A interação afeta não apenas as compreensões, mas também o que as pessoas fazem; ela transforma a capacidade dos atores em influenciar a vida social.

Essa possibilidade é consistente com a recente reflexão crítica sobre a noção de representação. Como mencionado acima, muitos dos que participam dos conselhos gestores ou observam seu funcionamento compreendem o papel dos membros no sentido em que Pitkin descreveu a

representação política: que o papel é “agir para” os representados, e sua legitimidade depende de uma relação que envolve mandato e resposta entre representante e representados (Pitkin, 1967, p.232-35). Isso implica que um grupo identificável de “representados” seja formado *antes* do processo de representação. Assim, avaliações do grau de efetividade da representação mensuram até que ponto os representantes respondem ao grupo de pessoas que alegam representar (1967, p.235). Na dinâmica dos conselhos, no Brasil, essa idéia se manifesta constantemente na dúvida sobre se membros dos conselhos “realmente” mantêm laços recíprocos com grupos de representados.

Por sua vez, Nádía Urbinati oferece uma concepção de representação que revê diversos aspectos da relação entre representante e representado. Em primeiro lugar, ela mostra que os debates dentro de um espaço de representação não são isolados dos debates fora de tais espaços. Ela recorre a Condorcet para expandir a arena de deliberação e incluir cidadãos de forma mais geral, para defender a multiplicação de espaços de debate, incluindo discussões formais e informais, e para destacar a dimensão temporal. Ao reconhecer que decisões são construídas ao longo do tempo, com interregnos entre os diversos momentos de decisão, ela argumenta que a representação envolve um aspecto de tentativa e erro que amplia as oportunidades de debate e torna as questões mais claras (Urbinati, 2006, p.176-205). A autora sustenta também que o sentido da representação democrática é formado tanto pela representatividade como pela advocacia (*advocacy*). Comprometido com a causa dos representados, o representante deve ser capaz de reconstruir o raciocínio dos representados para poder defendê-los de modo eficaz (2006, p.47). Assim como representatividade não pode significar mera reflexão, “advocacia na assembléia representativa requer e estimula a advocacia na sociedade” (p.48). A representação com uma dimensão temporal vai além da política do sim ou não e articula os representantes com os cidadãos por meio de um debate contínuo, “ao projetá-los numa perspectiva orientada pelo futuro” (p.228).

Em outra contribuição recente ao debate, Michael Saward afirma que o foco de Pitkin no representante ao invés de nos representados faz com que ela evite considerar de que forma aquele se engaja na construção destes. “Pitkin elimina por definição o que, penso, é o aspecto central da representação política – a produção ativa (criando, oferecendo) de símbolos ou imagens do que deve ser representado” (Saward, 2006, p.301). Saward defende um foco alternativo na geração de relações de poder por meio do exercício de “reivindicações de representação”, ou seja, a reivindicação do representante em falar ou agir em nome de alguém mais (2006, p.298, 305). Essa abordagem destaca o lado atuante da representação e “gera espaço para um trabalho normativo criativo na radicalização de nossas idéias sobre quem e o que pode valer como politicamente representativo.” (p.229).

Essas contribuições nos ajudam na busca de um conceito mais dinâmico e criativo de representação, que reconhece que o próprio conceito se reinventa em novos contextos.⁸ No caso dos conselhos gestores, a concepção de representação segundo a qual grupos nomeados agem no interesse de públicos pré-definidos falharia ao não levar em conta as relações que se desenvolvem entre os indivíduos que são escolhidos pelas associações e pelas instituições governamentais para participar deles. Essa perspectiva deixa escapar a dimensão da criatividade, congelando as relações em papéis pré-ordenados, e supõe uma possível homogeneidade de posições entre organizações da sociedade civil que, além de impraticável, é indesejável. Se o que ocorre nos conselhos é um processo de interação inovadora entre atores com diferentes pontos de vista e diferentes recursos, e se o resultado pode ser não só a redefinição de compreensões, mas também de capacidades reais, então quem ou o que está sendo representado nesses espaços está sempre em movimento. As contribuições de Urbinatti e Saward nos ajudam a pensar em processos deliberativos como parte de uma dinâmica de cons-

⁸ Sobre a necessidade de verificar essas novas modalidades de representação com estudos empíricos, ver Gurza Lavalle *et al* (2006b).

tante redefinição de demandas e representação de atores em arenas políticas. Como arena peculiar para a interação entre um conjunto fragmentado de atores sociais com origens e interesses diversos, os conselhos gestores podem não ser espaços adequados para representação, no sentido que Pitkin define e que muitos participantes esperam. No entanto, eles podem ser espaços vivos para a produção de novas definições e práticas para a resolução de problemas.

Embora a solução de questões possa ocorrer também em contextos não-democráticos, acreditamos que, quando é parte de um esforço deliberado para ampliar o espectro de cidadãos envolvidos, pode servir a fins democráticos. A ampliação da participação em ações do domínio público possibilita uma transformação das convicções dos cidadãos sobre seu papel político, assim como a capacidade de resposta das instituições às suas necessidades concretas. Ela torna real o compromisso retórico com a participação, e reforça uma noção mais ativa e dinâmica de representação. Ao constituir seus representados como cidadãos desejosos de participar em questões públicas, os participantes em novas arenas deliberativas, como os conselhos gestores, podem transformar suas próprias práticas e contribuir para uma pólis mais democrática.

(Recebido para publicação em janeiro de 2008)
(Aceito em março de 2008)

REFERÊNCIAS

- ABERS, Rebecca Neaera. From ideas to practice: the workers' party and participatory governance in Brazil. *Latin American Perspectives*, Thousand Oaks, v.23, n.4, p.35-53, 1996.
- _____. *Inventing local democracy*. Boulder: Lynne Rienner, 2000.
- _____; KECK, Margaret. Networks, relations and practices: reflections on watershed management organization in Brazil. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DA LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION (LASA), 24. Dallas, Texas: mar., p.27-29, 2003.
- _____; _____. Comitês de Bacia no Brasil: uma abordagem política do estudo da participação social. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, Florianópolis, v.6, n.1, p.55-68, 2004.
- _____; _____. Mobilizing the state: the erratic partner in Brazil's participatory water policy. In: CONGRESSO LATINO-AMERICANO DE CIÊNCIA POLÍTICA, 3, Campinas, 4-6 de set., 2006.
- _____; JOHNSON, Maria Formiga; FRANK, Beate; KECK, Margaret E.; LEMOS, Maria Carmen. Councils and river basin management in Brazil: democratizing water policy? In: CONGRESSO INTERNACIONAL DA LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION, 27. San Juan, Puerto Rico, 15-19 de mar. 2006.
- ABRANCHES, Mônica; AZEVEDO, Sergio de. A capacidade dos conselhos setoriais em influencia políticas públicas: realidade ou mito? In: SANTOS Jr, Orlando Alvez dos; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; AZEVEDO, Sergio. *Governança democrática e poder local: a experiência dos Conselhos Municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. Revan, 2004, p.161-192.
- AMES, Barry. *The deadlock of democracy in Brazil*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2002.
- AROUCA, Sérgio. *O dilema preventista: contribuições e crítica da medicina preventiva*. São Paulo: UNESP, 2003.
- ARRETCHE, Marta. *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. São Paulo: Ed. Revan, 2000.
- AVRITZER, Leonardo; COSTA, Sérgio. Teoria crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina. *DADOS: revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, IUPERJ, v.47, n.4, p.703-728, 2004.
- _____; NAVARRO, Zander (Org.) *A inovação democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2003.
- BAIOCCHI, Gianpaolo. *Militants and citizens: the politics of participatory democracy in Porto Alegre*. Palo Alto: Stanford University Press, 2005.
- BENTLEY, Arthur F. *The process of government: a study of social pressures*. Chicago: University of Chicago Press, 1908.
- BOHMAN, John. Deliberative toleration. *Political Theory*. [S.l.], Sage, v.31, p.757-779, 2003.
- CASTIGLIONE, Dario; WARREN, Mark E. Rethinking representation: seven theoretical issues. In: CONGRESSO ANNUAL DA MIDWEST POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION. Chicago, 6-10 de abr., 2005.
- CHAMBERS, Simone. Deliberative democratic theory. *Annual Review of Political Science*, Palo Alto, USA, n.6, p.307-326, 2003.
- CHANDHOKE, Neera. The civil and the political in civil society. *Democratization*, [S.l.], Igenta Conect, v.8, n.2, p.1-24, 2001.
- COHEN, Jean; ARATO, Andrew. *Civil society and political theory*. Cambridge: Mass; MIT Press, 1992.
- COHEN, Joshua; ROGERS, Joel. *Associations and democracy*. London: Verso, 1995.
- _____; ROGERS, Cohen. Power and reason. In: FUNG, Archon; WRIGHT, Erik Olin. *Deepening democracy: institutional innovations in empowered participatory governance*. London: Verso, 2003. p.237-258.
- CONNOLLY, William E. *The ethos of pluralization*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1995.
- _____. *Pluralism*. Durham: Duke University Press, 2005.
- DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo (Ed.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. Campinas, SP: UNICAMP; Paz e Terra, 2006.
- DAHL, Robert A., *Who governs?* New Haven.; Yale University Press, 1961.

- _____. *Dilemmas of pluralist democracy: autonomy vs. control*. New Haven, London: Yale University Press, 1982.
- DRYZEK, John. *Deliberative democracy and beyond*. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- _____; NIEMEYER, Simon. Discursive representation. In: OFICINA RETHINKING DEMOCRATIC REPRESENTATION. Center for the Study of Democratic Institutions, University of British Columbia, may 18-19, 2006. Disponível em: <<http://deliberativedemocracy.anu.edu.au/references/DiscursiveRepresentation.pdf>>
- DOIMO, Ana Maria. *A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1995
- DOMBROWSKI, Osmir. Os Conselhos Municipais: uma abordagem a partir de pequenos municípios do interior. In: CONGRESSO LATINO-AMERICANO DE CIÊNCIA POLÍTICA, 3. Campinas, 4-6 de set., 2006.
- EISENBERG, Avigail I. *Reconstructing political pluralism*. Binghamton, NY: SUNY Press, 1995.
- ELIAS, Paulo Eduardo M.; COHN, Amélia. Health reform in Brazil: lessons to consider. *American Journal of Public Health*, Washington, DC, v.39, n.1, p.44-48, 2003.
- ESMERALDO, Gema Galkgani S.L.; SAID, Magnólia Azevedo. O Conselho de Direitos da Mulher (CCDM): espaço de interlocução entre as eemandas dos movimentos de mulheres e o Estado. In: DAGNINO, Evelina (Org.). *Sociedade civil espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p.229-279.
- EVANS, Peter. *Autonomia e parceria: Estados e transformação industrial*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2001.
- FRASER, Nancy. Rethinking the public sphere: a contribution to the critique of actually existing democracy. In: CALHOUN, Craig. *Habermas and the public sphere*. Cambridge: MA; MIT Press, 1992. p.109-142.
- FUKS, Mario. Participação política em Conselhos Gestores de Políticas Sociais no Paraná. In: PERISSINOTTO, Rentao; FUKS, Mario, (Org.). *Democracia: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2002. p.245-272.
- GERSCHMAN, Silvia. Conselhos municipais de saúde: atuação e representação das comunidades populares. *Cadernos da Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v.20, n.6, p.1670-81, 2004.
- GOHN, Maria da Glória, Os conselhos municipais e a gestão urbana. In: SANTOS JR, Orlando Alvez dos; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; AZEVEDO, Sergio. *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 2004, p. 57-90
- GOHRING, Rebekka. *Shaping the new Europe: interest representation in the European Union*. 2003. Dissertation (PhD Political and Social Studies) - Otto Suhr Institute for Political Studies, Free University of Berlin. 2003.
- GUNNELL, John G. The geneology of american pluralism: from madison to behavioralism. *International Political Science Review*, [S.l.], v.17, n.3, p.253-265, July, 1996.
- GURZA LAVALLE, Adrián; HOUTZAGER, Peter P.; CASTELLO, Graziela. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. *Lua Nova*, São Paulo, CEDEC, n.67, p.49-104, 2006a.
- _____; _____. Representação política e organizações civis: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. *Revista Brasileira das Ciências Sociais*, São Paulo, v.21, n.60, p.43-66, 2006b.
- _____; ACHARYA, Arnab; HOUTZAGER, Peter P. Beyond comparative anecdotalism: lessons on civil society and participation in Brazil. *World Development*, [S.l.], v.33, n.6, p. 951-64. 2005.
- GUTIÉRREZ, Ricardo A. *Between knowledge and politics: state water management reform in Brazil*. 2006. Tese (Doutorado, Ciência Política) - Johns Hopkins University. 2006
- IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Brasil: o Estado de uma Nação*. Brasília: Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão/IPEA. 2005. Disponível em: www.ipea.gov.br/en
- KAISER, Johann H. *Die repräsentation organisierter Interessen*. Berlin: Duncker & Humblot, 1978 [1956].
- KECK, Margaret E. *PT: a lógica da diferença - o Partido dos Trabalhadores na construção da democracia brasileira*. São Paulo: Ática. 1991
- KOWARICK, Lúcio; BONDUKI, Nabil. Espaço urbano e espaço político: do populismo à redemocratização. In: KOWARICK, Lúcio (Org.) *As lutas sociais e a cidade: São Paulo passado e presente*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988
- LABRA, M.; FIGUEIREDO, J. Associativismo, participação e cultura cívica. O potencial dos conselhos de saúde. *Ciência e Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v.7, n.3, 2002.
- LANE, David; MAXFIELD, Robert. Strategy under complexity: fostering generative relationships. *Long Range Planning*, [S.l.], v.29, n.2, p.215-231, 1996.
- LAVAQUE-MANTY, Mika. Bentley, Truman, and the Study of Groups. *Annual Review of Political Science*, Paolo Alto, USA, n.9, p.1-18, 2006.
- LEVI, Margaret. The state of the study of the state. In: KATZNELSON, Ira; MILNER, Helen V. (Org.) *Political science: state of the discipline*. New York: W.W. Norton and Company; Washington D.C.: American Political Science Association, 2002. p.33-55.
- LIMA, Rosa Maria Cortês de; BITOUN, Jan. Os conselhos municipais da Região Metropolitana do Recife: Aspectos da cultura cívica. In: SANTOS JR, Orlando Alvez dos; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; AZEVEDO, Sergio. *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. Revan, 2004. p.95-130.
- LINDBLOM, Charles, E. *Politics and markets*. New York: Basic Books, 1977.
- MADISON, James. The federalist. No. X. In: DAWSON, Henry B. (Ed.) *The federalist: a collection of essays, written in favor of the new constitution as agreed upon by the federalist convention, sept., 17, 1787*. New York: Charles Scribner's Sons, 1897. p.55-64].
- MANIN, Bernard. *The principles of representative government*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1997.
- MARQUES, Eduardo Cesar. *Estado e redes sociais: permeabilidade e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Ed. Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.
- MELUCCI, Alberto; AVRITZER, Leonardo. Complexity, cultural pluralism, and democracy: collective action in the public space. *Social Science Information*, [S.l.], v.39, n.4, p.507-527, 2000.
- MOUFFE, Chantal. *Deliberative democracy or agonistic pluralism. Reihe Politikwissenschaft / Political Science Series 72*. Vienna, Austria: Department of Political Science, Institute for Advanced Studies. 2000. Disponível em: www.ihs.ac.at
- _____. Por um modelo agonístico da democracia. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n.25, p.11-23, nov., 2005.
- OFFE, Claus. The theory of the state in search of its subject matter: observations on current debates. In: _____. *Modernity and the state: East, West*. Cambridge: MA; MIT Press, 1996, p.61-71.

- PAZ, Rosângela. A representação da sociedade civil nos Conselhos de Assistência Social. Conselhos gestores de políticas públicas. *Pólis*, São Paulo, v.37, n.11, p.58-62, 2003.
- PERISSINOTTO, Renato M. Participação e democracia: O caso do Conselho Municipal de Assistência Social de Curitiba. In: _____; FUKS, Mario (Org.) *Democracia: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2002. p.211-244.
- PITKIN, Hanna Fenichel. *The concept of representation*. Berkeley, Calif: University of Califórnia Press, 1967.
- SADER, Eder. *Quando novos personagens entram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo - 1970-80*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. Orçamento participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. In: _____ (Org.) *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p.456-559.
- _____; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: _____ (Org.) *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p.39-82.
- SANTOS, Mauro Rego Monteiro dos. A representação social no contexto da participação institucionalizada. O caso dos conselhos municipais do Rio de Janeiro. In: SANTOS JR, Orlando Alvez dos; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; AZEVEDO, Sergio. *Governança democrática e poder local: a experiência dos Conselhos Municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. Revan, 2004. p.131-159.
- SANTOS Jr, Orlando Alvez dos; AZEVEDO, Sergio; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz;. Democracia e Gestão local: A experiência dos conselhos municipais no Brasil. In: SANTOS Jr, Orlando Alvez dos; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; AZEVEDO, Sergio. *Governança democrática e poder local: a experiência dos Conselhos Municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. Revan, 2004. p.11-56.
- SAWARD, Michael. Enacting Democracy. *Political Studies*, [S.l.], v.51, p.161-79, 2003.
- _____. The representative claim. *Contemporary Political Theory*, [S.l.], n.5, p.297-318, 2006.
- SCHMITTER, Philippe C. Still the century of corporatism. *The Review of Politics*, [S.l.], v.36, n.1, p.85-131, 1974.
- SCHNEIDER, Ben. *Burocracia pública e política industrial no Brasil*. São Paulo: Sumaré. 1994.
- _____. *Business politics and the state in twentieth-century Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- SCHÖNLEITNER, Günther. Between liberal and participatory democracy: tensions and dilemmas of leftist politics in Brazil. *Journal of Latin American Studies*, Cambridge, n.38, p.35-63, 2006.
- SKOCPOL, Theda. Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. In: EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda (Org.). *Bringing the state back in*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985. p.3-43.
- SOUZA, Celina. Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do orçamento participativo. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, v.15, n.4, p.84-97, 2001.
- TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (Ed.) *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p.47-104.
- URBINATI, Nadia. *Representative democracy: principles and genealogy*. Chicago: University of Chicago Press, 2006.
- WARREN, Mark E. *Democracy and association*. Princeton: Princeton University Press, 2001

**REPRESENTANDO A DIVERSIDADE:
Estado, sociedade e “relações fecundas”
nos conselhos gestores***Rebecca Neaera Abers
Margaret E. Keck*

Grande parte da literatura considera os conselhos gestores, que se difundiram em aos milhares, no Brasil, como arenas deliberativas cujo objetivo é expandir a participação direta dos cidadãos nas decisões públicas. Entretanto o modelo organizacional dos conselhos não corresponde ao conceito tradicional de democracia participativa por dois motivos: primeiro, porque os participantes representam supostamente organizações e não indivíduos, e, segundo, porque além de associações não-governamentais, membros indicados por órgãos estatais também participam desses conselhos. Este artigo explora as implicações dessas duas características dos conselhos para a democratização das decisões públicas. Argumenta que os conselhos devem ser entendidos como espaços potenciais nos quais atores diversos não somente deliberam, mas também mudam as suas práticas. A sua contribuição para a democracia ocorre quando a interação dinâmica entre atores diversos produz novos relacionamentos e recursos para encaminhar problemas concretos, o que chamamos “relações fecundas”.

PALAVRAS-CHAVE: representação, sociedade civil, conselhos gestores, participação cívica, pluralismo.

**REPRESENTING DIVERSITY: State,
society and “fertile relationships” in
managing councils***Rebecca Neaera Abers
Margaret E. Keck*

A great part of the literature considers the managing councils, that have become thousands, in Brazil, as deliberative arenas which objective is to expand the citizens' direct participation in public decisions. However, the organizational model of the managing councils do not correspond to the traditional concept of participative democracy for two reasons: first, because the participants supposedly represent organizations, not individuals, and, second, because besides non-government associations, members chosen by state organs also participate in those councils. This paper explores the implications of those two characteristics of the councils to the democratization of public decisions. It argues that the councils should be understood as potential spaces in the which several actors not only they deliberate, but they also change their practices. Their contribution for democracy happens when the dynamic interaction among several actors produces new relationships and resources to direct concrete problems, what called “fertile relationships.”

KEYWORDS: representation, civil society, managing councils, civic participation, pluralism.

**REPRÉSENTANT LA DIVERSITÉ: État,
société et “relations fécondes” dans les
conseils de gestion***Rebecca Neaera Abers
Margaret E. Keck*

Une grande partie des œuvres de référence considère les conseils de gestion, qui se sont développés par milliers au Brésil, comme des arènes délibératives dont l'objectif est d'augmenter la participation directe des citoyens aux décisions publiques. Cependant le modèle organisationnel des conseils ne correspond pas au concept traditionnel de démocratie participative, pour deux raisons: premièrement parce que les participants sont supposés représenter des organisations et non pas des individus, et ensuite, parce que au-delà des associations non-gouvernementales, il y a des membres indiqués par les organes d'Etat qui prennent part à ces conseils. Cet article traite de l'implication de ces deux caractéristiques des conseils pour la démocratisation des décisions publiques. On y argumente que les conseils doivent être conçus comme des espaces en potentiel dans lesquels les divers acteurs non seulement délibèrent mais aussi changent de pratiques. Il y a contribution à la démocratie quand une interaction dynamique entre les divers acteurs produit des liens nouveaux et des ressources capables de soulever des problèmes concrets, en d'autres termes des “relations fécondes”.

MOTS-CLÉS: représentation, société civile, Conseils de Gestion, participation civique, pluralisme.