

## **43° Encontro Anual da ANPOCS**

### **SPG 30 – Teoria Política e fundamentos da democracia: problemas normativos e conceituais**

Atalhos e desvios na conexão entre representantes e representados: O papel representativo dos Conselhos no hiato Estado-sociedade

Marcos Luiz Vieira Soares Filho<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Bolsista da Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ).

## Introdução

As teorias da democracia destacam uma tensão clássica: de que forma se pode legitimar a agregação de interesses individuais em uma decisão coletiva, considerando-se certo grau de exclusão de preferências? Este questionamento considera que “The difficult questions involve the range of interests it is appropriate to take into account and the theoretical structure within which they should be combined to yield definite institutional consequences.” (BEITZ, 1989, p.7). A dimensão dos interesses a serem igualmente considerados, em um plano institucional decisor, tensiona a validade e a justiça democrática. O ideal de igualdade e responsividade é, em muitos teóricos, um senso comum que ampara a ideia de democracia.

A construção de um processo justo que conecte governantes e governados é o desafio democrático. Para atendê-lo, desenvolveram-se teorias da democracia representativa, que concentra no momento do voto a possibilidade de controle dos governados por meio da escolha dos governantes, da formação de maiorias; bem como se projetaram modelos democráticos de participação direta, a fim de corrigir distorções inerentes à representação. Do ponto de vista da teoria política, diversas questões são levantadas também sobre os fundamentos da legitimação do Estado e à ontologia de elementos que comporiam um processo justo e igualitário.

Esta “receita” democrática não conduz, necessariamente, a um quadro político isento de crises. Uma destas crises consiste na sensação de desconexão entre governantes e governados – o que impulsiona inovações democráticas. Diante de um modelo de representação findado no momento eleitoral, instauraram-se no Brasil espaços que formatam e convidam atores sociais ao processo decisório para além do voto. Desta forma, combinaram-se no quadro político brasileiro formulações representativas e participativas. O modelo dos conselhos gestores objetivou levar a sociedade civil ao processo decisório, a fim de resolver déficits democráticos referentes a uma suposta crise da representação.

As instituições de participação (IPs) resumem um ideal de conexão, dos cidadãos com os governados, para além do voto, estendendo aos primeiros a

decisão pública. Entretanto, alguns limites têm sido percebidos e pontuados quanto à capacidade de aprofundamento democrático perpetrado pelos conselhos (ALMEIDA; 2014a, 2014b; LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006; LAVALLE; SZWAKO, 2015; LÜCHMANN, 2007, 2011; POGREBINSCHI, 2017). Dentre as críticas, há a de que os conselhos acabaram por modelar uma participação filtrada, viciada nas formas em que se conectam os atores selecionados à sociedade civil.

Lüchmann (2002, 2007) argumenta que os conselhos gestores estão inseridos em um contexto político de interconexão inevitável entre o modelo da representação via eleitoral (R) e o da participação (P)<sup>2</sup>. Esta conexão resgata a impossibilidade de que todos os cidadãos participem. O que relembra que a conexão entre os participantes filtrados nas instâncias participativas acabam por representar aqueles que não estão em participação – esta ponderação traduz o fenômeno da representação no interior das instâncias participativas, “p&r”. A intercessão entre representação e participação não foi percebida, pelos acadêmicos predecessores, em função da dicotomia presente nos fundamentos teóricos que balizavam os estudos das experiências participativas brasileiras. A relação entre P e R (p&r) deve ser considerada a fim de se identificar e pensar o fator legitimador das instituições de participação (IPs), bem como a capacidade de representação da sociedade nos conselhos.

Diante da tensão que repousa na constatação de irregularidades e injustiças na fórmula participativa, cabe a pergunta: os interesses abarcados nos conselhos fazem parte da extensão – aceitável e legítima – de interesses a serem considerados em uma democracia? A IP deve ser considerada embasada em uma teoria da democracia e da igualdade de consideração de interesses. A pergunta retoma a síntese de Beitz (1989) sobre a questão da agregação justa de interesses individuais. O objetivo deste artigo é concatenar pressupostos teóricos de uma representação justa e aplicá-la ao quadro geral da representação e participação nos conselhos.

---

2 De acordo com a autora “[...] o **modelo da democracia representativa (R)**, ancorado na ideia de que as decisões políticas são derivadas das instâncias formadas por representantes escolhidos por sufrágio universal; e o modelo da **democracia participativa (P)**, por sua vez, assentado na ideia de que compete aos cidadãos, no seu conjunto, a definição e autorização das decisões políticas.” (LÜCHMANN, 2007, p. 139, grifo nosso). As intercessões entre representação e participação, existentes nas experiências participativas brasileiras, definem o conceito de *representação no interior da participação* (p&r).

O trabalho se divide em três seções, além desta introdução e das conclusões. Primeiramente, será exposta uma perspectiva parcial da crítica aos conselhos, de forma a localizar os conceitos políticos envolvidos. Na segunda seção parte-se para a análise aprofundada da construção ontológica e institucional de conceitos que formam uma democracia. Recorre-se a Beitz (1989) para nortear o funcionamento conceitual de um sistema democrático, e a forma como esse “sistema conceitual” abrange a ideia de igualdade de consideração de preferências a ser operacionalizada pelas instituições<sup>3</sup>. Ainda nesta seção serão desdobrados dois pontos: primeiramente, as formas gerais como os modelos de instituições democráticas fazem variar a origem da legitimidade e como posicionam a ideia da igualdade. Segundamente, as formas e conceitos da teoria política que permitam pensar a questão das diferenças de capacidade de acesso à decisão política e a validade das instituições participativas neste contexto. As categorias e aprofundamentos conceituais possibilitados pelo autor (BEITZ, 1989) serão contextualizadas frente às condições da participação nos conselhos públicos. A terceira seção desdobra o conceito de poder em Beitz (1989), em uma via contrafactual, e a possibilidade de a mesma refletir um projeto político de regulação das IPs.

## **1 Localizando o(s) problema(s) das Instâncias Participativas**

O fenômeno de p&r é apresentado por Lüchmann (2007) com a finalidade de retratar a interpretação da literatura política como se P e R fossem oposições irreconciliáveis. Buscar as intercessões entre P e R levaria a perceber novas formas de organização democrática inovadas pelas instituições participativas, uma vez que os modelos de democracia participativa demandariam, nas experiências contemporâneas, a manutenção de, logo, uma interação com, R.

Os quadros de referência analítica dos conselhos gestores conduzem a uma visão dicotômica entre P e R, na qual o primeiro modelo tende a ser uma

---

<sup>3</sup> Este artigo realiza seu esforço ciente da diferença epistemológica entre uma teoria normativa e algum esforço de cunho mais empírico. A diferença em cada uma delas reconhece que: na primeira, busca-se refletir sobre objetos filosóficos (justiça, igualdade, etc.) e sua ontologia em um modelo abstratamente simulado; ao passo que a segunda categoria, avizinhada à Ciência Política, se preocupa em descrever e explicar causalmente objetos empiricamente observáveis.

correção das distorções e disfunções do segundo modelo (R). A democracia deliberativa e a participativa são os principais instrumentos teórico-analíticos de observação dos conselhos gestores. No que concerne à teoria da **democracia participativa**, pesam o entrelaçamento entre cidadania e soberania popular nas vias participativas, que incorporam uma dimensão pedagógica na prática política dos indivíduos, associada à inclusão de grupos usualmente excluídos no debate político – que culminaria na resolução de injustiças sociais (LÜCHMANN, 2007, p.142).

A inclusão de grupos antes excluídos e a participação dos cidadãos na tomada de decisões públicas, que afetam suas vidas privadas, são ideias basilares e justificantes da participação. Tal pressuposto também opera na teoria da democracia deliberativa, mesmo que por uma via específica.

A teoria da **democracia deliberativa** visa corrigir R, a partir do deslocamento da legitimidade política do momento eleitoral para os “[...] processos de discussão [...] orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem-comum [...]” em uma esfera pública de cidadãos livres e iguais (LÜCHMANN, 2007, p.143). Explicação que a autora continua:

Diferente, portanto, da perspectiva R que “sustenta que o poder deve organizar-se democraticamente através de instituições que mediam [sic] a relação entre os interesses privados dos indivíduos e o poder” (Faria, 2000: 58), a perspectiva P sustenta-se, nesta vertente, na idéia [sic] de que o poder deve organizar-se democraticamente por instituições que, construídas coletivamente por intermédio de discussão pública, mediam [sic] as relações entre os interesses individuais e coletivos, na formação do interesse público a ser implementado pelo complexo administrativo estatal (LÜCHMANN, 2007, p.144).

Na teoria em questão, a legitimidade das ações estatais é transferida para a tomada de decisão em processos mais inclusivos e abertos à população sujeita às decisões. Portanto, uma ideia de pluralidade e justiça passa a nortear a legitimidade democrática.

Neste sentido, os modelos acima visam o melhoramento da “democracia representativa liberal” – injetando ali princípios de uma democracia direta:

Aqui [em R], a legitimidade do sistema democrático é dada pela manifestação eleitoral da vontade dos cidadãos (Novaro, 1995). Em outras palavras, a responsabilidade do processo decisório fica restrita aos representantes escolhidos pelo sufrágio eleitoral [...]. Já os modelos participativos apresentam, de maneira geral, um critério de legitimidade ancorado na idéia de que as decisões políticas devem ser tomadas por aqueles que estarão submetidas a elas por meio do debate público (LÜCHMANN, 2007, p.144).

A ideia de que R deva ser melhorado, por meio de P, impulsiona os estudos sobre os conselhos no sentido de continuar as dicotomias entre um e outro, além de manter ignorados os fatores de legitimação das IPs.

Nos modelos da democracia participativa e deliberativa, cabe observar como os interesses de um quadro político devem ser mediados, bem como o critério de legitimidade. Em R, organiza-se o poder através de instituições que mediem a relação entre os interesses privados dos indivíduos e o Estado. Já o modelo da democracia deliberativa, o poder deve organizar-se por instituições que mediem as relações entre interesses individuais e coletivos na formação do interesse público – “[...] a ser implementado pelo complexo administrativo estatal” (LÜCHMANN, 2007, p. 144). Por conseguinte, o referencial teórico do modelo participacionista crê em um interesse público que possa ser deduzido da sociedade.

Lüchmann (2007) evidencia que a teoria da democracia deliberativa e da participação nortearam os estudos empíricos acerca das experiências participativas no Brasil, fazendo reproduzir-se na análise dos conselhos o pressuposto de que R deva ser corrigido pelo modelo participativo. Desta forma, pouco se atentou para a conexão entre P e R nas experiências participativas, insistindo-se sempre em um projeto participacionista corretor dos limites da representação eleitoral. Parece ficar implícito nesta análise que a não consideração da legitimidade participativa advém da própria crítica dirigida a R – ou seja, que a imperfeição deste modelo justifica as implementações sugeridas por P.

Para além dos quadros teóricos que orientam os estudos das instituições participativas (IPs), outros fatores contribuem para o aprofundamento da separação entre R e P. Os conselhos gestores, e outras instituições

participativas, possuem conexões com o diagnóstico da crise de representação, assente na transição democrática da década de 1980. Diagnóstico evidente nos discursos de setores sociais, bem como nas análises acadêmicas da teoria da “nova sociedade civil”. Discurso que favoreceu um projeto de IPs com a finalidade precípua de repararem as falhas dos câmbios institucionais entre representantes e representados, principalmente na resolução dos problemas da “exclusão e de desigualdades sociais” (LÜCHMANN, 2007, p. 148).

Destarte, os conselhos foram institucionalmente arranjados para abranger grupos societários plurais, antes excluídos das decisões. As características gerais dos conselhos públicos torna mais clara a intercessão entre P e R. Dentre elas, o traço de que os conselhos pautam-se na ideia de participação coletiva em detrimento à individual. Ou seja, as organizações da sociedade civil exercem papéis de conselheiro mesmo que não haja conexões processuais nem simbólicas com o grupo social que almeja representar. O que visa legitimar a capacidade dos conselheiros, oriundos das OSCs, em agir em prol dos grupos representados é a sua história de lutas no setor de políticas e o interesse geral em garantir direitos sociais. A tais fatores de legitimidade, pode ser somada a capacidade técnica e a expertise dos mesmos (LÜCHMANN, 2007, pp. 150, 152).

O somatório de pressupostos teóricos – da nova sociedade civil e de P – alimentou o ideal de ativismo da sociedade civil em modelos participativos, aprofundando, nos estudos sobre IPs, as distâncias e dicotomias entre sociedade e Estado, sociedade política e sociedade civil, representantes e representados. Ali, o “caráter sobrestimado das organizações da sociedade civil” (LÜCHMANN, 2007, p. 148) concebeu – ou deixou de questionar – legitimidade nada mais que apriorística aos princípios participativos, como se tivessem sido aceitos mais por prescrição do que por análise. O que obliterou ainda mais o fenômeno de p&r. Mas, no interior das experiências participativas combina-se e inaugura-se...

[...] novos mecanismos e relações de representação política que apresentam especificidades e diferenças substantivas com o modelo da representação eleitoral (R) (embora dele sofram vários impactos), seja por combinarem, em seu interior, mecanismos de

representação com participação direta; seja por articularem, de forma imediata, participação com representação da sociedade civil (LÜCHMANN, 2007, p. 146).

Na leitura da autora analisada, é a conjugação entre representação no interior da participação que conforma um vício de legitimidade.

A literatura analisa as experiências participativas, instigadas pelo referencial teórico participativo e deliberativo e a tese da “nova sociedade civil”, entendeu, acriticamente, como legítimas as inovações institucionais. Não compreenderam, entretanto, que a participação naquelas instâncias foi exercida por organizações da sociedade civil (OSCs), enquanto representantes generalistas da sociedade. O fenômeno levanta perguntas, portanto, acerca da “responsividade” dos conselheiros, dos mecanismos que os concedeu a posição e outras questões processuais e valorativas de legitimação (LÜCHMANN, 2007, pp. 150-152).

A obliteração do fato de que há representação no interior das instâncias participativas não permitiu ver a capacidade de representação e legitimação das OSCs. Os limites e críticas dos conselhos gestores repousa, grandemente, na capacidade de representarem uma sociedade plural; em criar procedimentos públicos de eleição de conselheiros que seja mais transparente e inclusiva, uma vez que CNPJs são preferidos em relação aos CPFs, e o cidadão individualmente não faz a autoapresentação e, sim, é representado; os mecanismos também são limitados no quesito prestação de contas e *accountability*. Em função destas características institucionais, Lüchmann (2007) demonstra haver representação na participação, e o elemento legitimador da representação – agora da OSC à sociedade – não é posto com clareza nos conselhos gestores.

Entretanto, o argumento da não consideração da representação em P (p&r) não se finda por aí. Uma das conclusões deixadas pela autora consiste na sugestão em revisitar o modelo de representação, para que se possa renovar o quadro analítico do fenômeno de p&r:

Dessa forma, se no plano empírico a dimensão da representação (nas práticas p&r) se sobressai, haja vista a impossibilidade e os limites da participação direta no mundo contemporâneo, no plano teórico, há que se



avançar na formulação de um quadro analítico que busque qualificar esta nova dimensão da representação, tendo em vista superar os limites e desafios das práticas e mecanismos de controle social. Pensado e ancorado no modelo da representação eleitoral, o debate acerca da representação carece aqui de importantes reavaliações (LÜCHMANN, 2007, p. 161).

Pode-se concluir que a reavaliação do quadro analítico pautado em um modelo representativo é sugerida como substituta dos modelos de democracia participativa e deliberativa. Esta renovação permitiria considerar a inevitabilidade da representação nas sociedades contemporâneas, nas quais é impossibilitada a participação direta de todos os cidadãos.

Mesmo que a participação direta seja um dilema para os princípios participativos, e a representação seja uma necessidade incontornável, a questão da conexão entre representantes e representados, para além do voto, não é ignorada ou posta como desimportante no rol de argumentos apresentados. Lüchmann apresenta dois conceitos, com potencial de norteamento da análise da participação, que desenrolam a ideia de conexão para além do voto. Um deles, a “representação virtual”, de Burke. O segundo, a representação por “perspectiva social”, que evidencia um dilema incontornável: “Com efeito, ‘o representante **inevitavelmente irá se afastar dos eleitores**, mas também deve **estar de alguma forma conectado a eles**, assim como os eleitores devem estar conectados entre si.” (YOUNG, 2006, p. 149 apud Lüchmann, 2007, p. 163, grifo nosso).

A conexão entre representantes e representados limitada ao voto vê-se tensionada por demandas de conectividade mais prolongadas, nas sociedades contemporâneas. Logo, a representação eleitoral sofre tensões, perceptíveis na confiança das populações em suas instituições tradicionais<sup>4</sup>; à agitação das sociedades em momentos eleitorais, que podem ser expressos pela polarização política no acirramento das disputas discursivas, pelo discurso de autonomia da sociedade civil e apartidarismo, bem como pelo surgimento e apoio eleitoral aos candidatos *outsiders*, geralmente acompanhados por discursos radicais.

---

<sup>4</sup> O debate pode ser referenciado em Manin (1997).

Talvez não seja possível afirmar que haja uma crise da representação e das instituições políticas mundiais contemporâneas, tendo em vista a associação e interesse da sociedade na política institucionalizada, especificamente a brasileira, apesar da flagrante contradição com seu discurso<sup>5</sup>. Entretanto, quadros políticos agitados e a ruptura de normas tácitas na disputa democrática possibilitam questionar a natureza da tensão observada, além pensar sobre visões “ortodoxas” de R.

## **2 Questões concernentes a um processo político justo no equacionamento de interesses**

O dilema inerente à teoria democrática consiste na dificuldade em equilibrar a consideração de interesses particulares na formação de decisões coletivas. A obra de Beitz (1989) observa a conceituação de termos legítimos sobre como os cidadãos devem participar<sup>6</sup> da decisão estatal, em teorias democráticas diversas. Neste íterim, emerge a teoria da igualdade política, enquanto aspecto imprescindível para a validação do processo de tomada de decisão. Segundo Beitz (1989, p. 98):

*That political decisions take fair account of each person's prospects is not enough; for, in theory at least, this could be the case of a perfectly impartial dictatorship. As a generic form, democracy is distinguished from the other traditional forms of government by provisions for the regular participation of its citizens in political decisions. The "making" of policy is a shared function of the many, not the exclusive province of one or a few. The uniqueness of democratic forms lies in the fact that the set of rulers and the set of the ruled – the "makers" and the "matter" of politics – for the most part coincide. This fact defines the philosophical problem to which a theory of political equality is a response, and it explains why any adequate theory must be complex.*

---

<sup>5</sup> Importante ressaltar o trabalho de Boschi (1987), sobre as associações de base na redemocratização brasileira. Organizações as quais, apesar do discurso antiestatal, promoviam vínculos relacionais e demandas a serem atendidas e reguladas pelo Estado, por exemplo, obras públicas e regulações – e que, não raramente, viam-se concretizadas. Ou seja, o autor permite extravasar o discurso germinado nas das associações de base e observar suas práticas.

<sup>6</sup> A participação, na teoria política de Beitz, tem sentido amplo, que inclui a participação eleitoral. Nesta seção, participação não é restringida ao modelo da democracia participativa (P), anteriormente evocada por Lüchmann (2007) e reproduzida na primeira seção.

Esta teoria complexa da igualdade deve definir normativamente o que influencia legitimamente (*fairness*) o processo de participação democrática.

Ao depreender tal esforço, a obra parte em uma cruzada política-filosófica pela definição de igualdade política. Busca-se sistematizar a ideia de igualdade política e o seu impacto nas disputas, em uma democracia, bem como justifica/influi em determinada engenharia institucional. O pressuposto do autor é que o conceito de igualdade política não pode ser considerado autoexplicativo, o que redundaria em uma concepção simplista. Ao contrário, o conceito depende de definições sistemáticas para situar o funcionamento e os objetivos das instituições democráticas. O dilema remetido, ao falar de igualdade política, em sua aceção mais direta:

*[...] political equality is the requirement that democratic institutions should provide citizens with equal procedural opportunities to influence political decisions (or, more briefly, with equal power over outcomes). Alternatively, it might be said that the political preferences expressed by each citizen should receive equal weight in the decision-making process (BEITZ, 1989, p.4-5).*

O objetivo de descartar uma visão simplista de igualdade política consiste em abandonar uma noção valorativa do conceito, enquanto princípio de índole generalista; e, ao invés disso, sopesar a ideia de igualdade em seus pré-requisitos, para que se substancialize a ideia de uma participação legítima nos processos decisórios e nas formatações e ações de (em) um sistema político.

A igualdade política e a justificação dos processos democráticos variam em alguns modelos. Tal igualdade e seu conteúdo são extraídos a partir da interpretação, em várias teorias, do que seriam termos justos de participação, bem como *por que* esta forma de construir decisões é justa. A partir deste processo, Beitz (1989, p. 19-20) identifica alguns argumentos fundacionais da *fairness*, categorizados triplamente: *best result, popular will, procedural views*<sup>7</sup>. Desta forma, sintetizam-se três formas de explicação da democracia: por fins/resultados, por procedimentos (processos de seleção da decisão) e pela vontade geral reconhecida pelo governante.

---

<sup>7</sup> A divisão não esgota o rol de possibilidade, tampouco são autoexcludentes. A categorização tem finalidade heurística.

O autor em questão postula sua própria norma para o que seja uma interpretação razoável do funcionamento institucional, que respeite um conceito complexo de igualdade política. Entretanto, sua exposição sobre os conceitos já é suficiente para que se retome e prossiga um diálogo da teoria política com o caso dos conselhos. Num certo sentido, esta análise teórica pode contribuir para o aprofundamento da crise do desenho institucional de uma participação justa nos conselhos. Noutra, pode abrir brechas para uma interpretação menos ortodoxa do engajamento dos conselhos no sistema representativo (p&r), logo, mais compreensiva com a pluralidade de interesses e grupos sociais.

Da perspectiva da crítica da legitimidade dos conselhos, contextualizada ao modelo R, as três teorias heurísticas do estabelecimento de termos justos de participação podem acrescentar mais críticas ao modelo dos conselhos<sup>8</sup>. Em que o modelo dos conselhos busca legitimação democrática? A organização institucional dos conselhos aparenta não se preocupar com a procedimentalização de mecanismos que legitimem sua capacidade em agregar interesses individuais. Os fundamentos teóricos das IPs naturalizam a ação representativa das OSCs, a partir da busca de “melhores resultados” e do apelo à “vontade popular”.

## 2.1 *Procedures*

As teorias do “melhor resultado” e da “vontade popular” embasam-se nos resultados que o processo decisório pode oferecer. A teoria procedimental significa um passo atrás, no sentido de repensar um processo justo e igualitário para a escolha e composição das decisões (BEITZ, 1989, p.77):

---

<sup>8</sup> Ressalva: entende-se aqui que o trabalho teórico de Beitz opera no plano da normatividade, de forma a refletir sobre a relação entre justiça e elementos institucionais de representação. Desta forma, apesar da distinção epistemológica entre teoria normativa e uma abordagem de objetos pragmáticos, foram relacionados naquela obra, por exemplo, formas como a justiça e igualdade são influenciadas por aspectos como o financiamento de campanha, representação via voto distrital e indireto. É neste sentido que nos esforçaremos em observar os critérios de justiça – e o problema da desigualdade de acesso participativo – no caso dos conselhos. Além desta distinção, há também que se falar que Beitz utiliza um conceito de participação mais conectado ao voto, no sistema representativo, do que ao sentido de participação relacionado ao modelo de democracia deliberativa ou direta. Logo, o esforço de pensar justiça e igualdade na IP acontece consciente de que o conselho não reflete, em sua totalidade, uma esfera de governo nem a seleção de governantes, muito menos resume um sistema democrático.

It [proceduralism] is motivated by the thought that although we might disagree about how any particular dispute should come out, there may be procedures for resolving conflict on which we have reason to agree. Recognizing the prospect of disagreement about outcomes in particular cases, proceduralism seeks an account of the reasonableness of accepting the procedures it counts as fair in the characteristics of the procedures themselves, rather than in considerations about the merits of the decisions they are likely to yield.

A noção de *fairness*, aqui, reside na capacidade de as instituições serem reconhecidas como geratrizes de processos justos – os quais não haja razões, por parte dos cidadãos, para a não aceitação dos mesmos. Ela admite que, se as instituições permitirem um processo justo de escolha das decisões, então os resultados serão, igualmente, válidos e os melhores possíveis. Mas, como dito, a preocupação desta teoria está voltada à forma como resolver dilemas de escolha – e não no “o quê” deve ser atingido.

O pano de fundo colocado nestas questões está de acordo com a pergunta básica que as teorias procedurais perpetram: “*Why should the minority endorse an arrangement favoring the satisfaction of preferences that are unreasonable from their own point of view?*” (BEITZ, 1989, p.77). A pergunta considera um dilema diante da divisão de preferências. Num quadro hipotético, o autor supõe duas alternativas e a inexistência de regras previamente definidas. Ou seja, o público participante pode estabelecer o próprio critério para a tomada de decisão. Caso se opte por uma votação, de maioria simples, e chegue-se a uma decisão, ainda é possível que permaneça nos derrotados uma sensação de discordância e injustiça.

Uma das principais vias em que o modelo dos conselhos recebe críticas é em relação aos seus procedimentos. O que levanta indagações sobre a forma como os conselhos selecionam os conselheiros, quando há eleições e quando os assentos são predestinados; quais procedimentos identificam e conectam a IP aos cidadãos, principalmente, ao público-alvo da política; indaga-se a forma pela qual tomam decisões; como estão definidas as diferenças de poder e de capacidade entre os atores; qual a possibilidade de cidadãos atuarem individualmente ali; como se dá um processo de prestação de contas e justificação da decisão tomada e etc.

Observar os conselhos, do ponto de vista procedural, permite indagar sobre por que os cidadãos poderiam creditar a decisão final ali tomada. Uma das possibilidades seria pela construção de um processo que capte e permita barganhar posições diversas, conduzindo, finalmente, a alguma decisão – “*fairness as compromise*” (BEITZ, 1989, P. 77). O dilema se expandiria para a ausência de procedimentos, das instâncias participativas, voltadas à captação de debates, em que pese a possibilidade de os conselhos possuírem critérios de filtramento da participação, logo, de interesses equacionados no procedimento.

Continuada a tradução de perguntas de uma teoria política normativa para a situação dos conselhos (p&r), pode-se transpor a pergunta da seguinte forma: por que os cidadãos aceitariam as decisões tomadas nos conselhos públicos? Como este acordo pode ser extraído, ou demonstrado, na ausência de processos? Tais perguntas parecem não poder ser respondidas. Primordialmente, porque os conselhos embasam sua justificação na ontologia do resultado entregue, ao invés do *modus operandi* da entrega.

## 2.2 *Best results*

Lüchmann (2007, pp. 145, 153) afirma que o pressuposto da naturalização da capacidade representativa dos conselhos advém, fortemente, do fato de os atores das OSCs serem experientes em lutas por direitos sociais e políticos; além de possuírem expertise e capacidade técnica para implementá-los (*best results*). A trajetória destes atores confere uma experiência relativa à demanda pela implementação da cidadania e da democracia, bem como pela ideia de controle social<sup>9</sup> – o que presume aproximar a trajetória dos representantes sociais com as ideias difusas também na sociedade, pelo menos no período da redemocratização (*popular will*).

---

<sup>9</sup> A demanda por autonomia é identificado por Laval e Szwako como prática discursiva dos atores. Esta autonomia significaria a demanda por afastamento das influências do Estado em relação à sociedade, no sentido de possibilitar sua livre articulação: “Sem dúvida, nesses anos a autonomia encontrava-se instalada tanto como categoria prática, a significar o sentido da ação dos atores, quanto como categoria teórica, a orientar os esforços cognitivos e compromissos normativos dos autores, mas a posituação de ambos os elementos em nossa compreensão contemporânea do período não apenas é operação mui seletiva, mas conduz a um diagnóstico autonomista – factualmente incorreto.” (2015, p. 168).

Na categoria dos *best results* pode ser encontrada justiça e justificação da democracia a partir dos fins: não importaria muito os procedimentos, desde que seja entregue determinado valor social e utilidade. De maneira simplificada:

Best result theories hold that fair terms of political participation are those that are likely to produce the most desirable results. To clarify this idea, let us say that a social welfare function (SWF) provides an ordering of social states according to their relative desirability. [...] Then we might say that a best result theory regards institutions as fair when they are designed so as to maximize the expected value of an independently specified SWF (BEITZ, 1989, p.20).

Amparado em Stuart Mill, a melhor forma democrático-institucional é aquela que equaciona as formulações dos próprios participantes, da qual se obtém resultados que agregam utilidade e valor para o corpo social. Este valor, na teoria original de Mill, consiste no aprendizado do cidadão e em sua proteção, via um corpo político preparado para sopesar ganhos coletivos. Beitz (1989) expandirá esta concepção de *welfare*, mas, a ideia básica é que o critério para haver justiça no processo participativo formador de decisões encontraria-se nos resultados entregues.

A teoria dos *best results* postula que a legitimação democrática encontra-se nas instituições, quando elas podem entregar *welfare*, como resultado decisório. A preocupação desdobra para o planejamento das instituições a fim de construí-lo. *Welfare* refere-se à noção ampla e de sentido teoricamente identificado, e.g. o governo justo. O resultado está associado a uma diretriz que deva ser seguida, bem como a “como” entregá-la via instituições – por mais problemática que seja.

O conceito não remete, necessariamente, a um Estado de bem-estar social e de políticas públicas associadas a ele. O foco analítico na entrega obscurece o sentido procedimental específico que conduza ao resultado. Por exemplo, no caso da visão de W. Nelson (1980 apud BEITZ, 1989, p. 41-42), as instituições devem desenvolver um governo justo: aquele alinhado com princípios morais, e que não instigue o não consentimento de sua autoridade por parte de “*free and independent persons*”. Neste caso, não há uma delimitação muito específica para o conteúdo dos princípios morais de um governo justo.

Apesar do enfoque no conteúdo da diretriz, a grande fragilidade em pautar democracias na entrega de resultados consiste na questão de “como” definir e entrega-las. Ambas as dimensões – a substantiva e a procedimental – estão interconectadas, de tal forma que uma conduz à consideração da outra. O que não significa, entretanto, que conceitualizar satisfatoriamente alguma delas resolva a outra.

A linha justificatória dos “melhores resultados” está conectada ao tipo idealizado de legitimação amparada pelos critérios técnicos de composição dos representantes da sociedade civil nos conselhos. No caso brasileiro, a redemocratização estabelece critérios para a efetivação da cidadania, pautando-os na inclusão social, redução das desigualdades sociais herdadas da ditadura, bem como na expansão de direitos políticos. Apesar de sua curta duração, o modelo de Estado ali projetado foi concebido para a garantia destes fins, consolidados na Constituição Federal de 1988. Pode-se dizer, portanto, que os processos decisórios das instituições democráticas diversas devessem sopesar tais direitos, principalmente via políticas públicas de cunho social, amparadas por princípios do modelo participativo (P).

Se entendermos os direitos políticos, sociais e a igualdade como valor norteador, ou bem a ser entregue pelas instituições, a legitimidade reclamada pelos conselhos residiria na sua alegada capacidade técnica de contribuir para sua entrega. A expertise e os conhecimentos técnicos operariam juntos ao que seria a “vontade popular”, concentradas naqueles direitos. A participação sofre grande influência das características do setor de políticas em que se encontra (CÔRTEZ, 2002), bem como tende a induzir a participação dos atores sociais diversos, como movimentos sociais e indivíduos mesmos, de forma peculiar. Neste sentido, é traço dos conselhos a sua inserção em debates de caráter técnico. O que esvazia, ou complexifica, a identificação do grupo alvo daquela política, aqueles que estariam (supostamente) representados. Bem como, muito oposto ao modelo com que Beitz (1989) está preocupado<sup>10</sup>, os interesses a serem construídos e negociados, na IP, são altamente detalhados, no sentido de induzirem mudanças minuciosas e incrementais nas políticas.

---

<sup>10</sup> Macro-instituições democráticas que regulem a escolha de alternativas dada pelo voto e limitadas por um rol de possibilidades.



### 2.3 *Popular will*

Em outra via, a *popular will*, a democracia baseia-se na capacidade das instituições em reconhecer demandas sociais e sintetizá-las em algum grau de unicidade, preferencialmente alto: “*Popular will theories are based on the idea that democratic institutions should realize the will of the people. Criteria of fairness are conditions that institutions must satisfy in order to realize this aim.*” (BEITZ, 1989, p.20). Os termos acordados para a regulação da disputa eleitoral-participativa podem ser vistos como justos mediante resultados – decisões políticas – que reflitam o aspecto da vontade popular. Evidentemente, a vontade popular é uma abstração, dada entre um rol de preferências independentes em que cabe àquelas instituições a seleção “correta” das opções mais associadas ao *demos*.

Se entendermos o argumento da legitimidade representativa dos conselhos(eiros) como pautada na capacidade de refletir interesses e de agir como delegado da sociedade, pode-se traçar um paralelo com a teoria da “vontade popular”, a categoria heurística de Beitz (1989). No que concerne à legitimidade na “vontade popular”, a justaposição entre ideias gerais presentes na sociedade civil e a trajetória histórica dos conselhos e seus atores não resulta em um *modus operandi* justificante em si mesmo.

Para Beitz (1989, p. 55-56) – a ideia de que decisores devam considerar os interesses individuais agregados – construtores da “vontade popular” – é basilar para uma democracia, apesar da simplicidade da formulação. Importa, evidentemente, que haja arranjo institucional e mecanismo procedural que oportunize, ao indivíduo ou grupo, a mudança de governo ou de políticas públicas. Em contraposição, ao complexificar a análise do conceito, o autor chega à conclusão de que a vontade geral requer mecanismos institucionais previsíveis para escolha de uma opção que, para se constituir, deve atender pré-requisitos. E, mais uma vez, requer uma teoria normativa para ambos os casos, detalhando ontológica e institucionalmente essa vontade popular.

O que pode ser depreendido do autor como delicado, nessa perspectiva teórica da vontade geral: primeiramente, seria preciso supor um nível de

satisfação *ex ante* à tomada da decisão. Bem como presumir custos e benefícios externos oriundos da decisão, que são desigualmente distribuídos. Outra questão: o cometimento e compromisso com a vontade geral significaria compromisso com o quê, especificamente? Associado ao ponto anterior, o modelo admite o direito individual de entender o que é benefício próprio, assim como a compreensão individual do que é melhor para a sociedade – o que não garante, entretanto, o direito desta definição ser refletida nas políticas públicas. Em síntese, a ideia geral de pautar uma democracia na vontade popular é ótima e justa, mas apenas como uma ideia simples – bem como a noção simplista de igualdade política (BEITZ, 1989, p.57). O aprofundamento da ideia de vontade popular, entretanto, gera obstáculos normativos mais complicados.

Por conseguinte, pode-se entender que a constituição dos conselhos e sua inserção nas políticas públicas não atende a nenhum sistema normativo complexo. Não há detalhamento teórico nem parecer, nos discursos e práticas dos conselhos, que esclareça as razões pelas quais seus conselheiros possam agregar escolhas e vontades individuais difusas.

Como ponto positivo, a teoria da vontade popular traduz com exatidão um dilema teórico: o contraste entre as preferências individuais e a escolha social, coletiva (BEITZ, 1989, p.57). A interpretação de Beitz partiu do pressuposto de que haja duas opções e uma escolha a ser feita, resolvida amplamente pela percepção de uma maioria em uma votação. Entretanto, e quando este quadro é mais aberto? Quando não se trata de um quadro de votação em escolhas fechadas? No caso dos conselhos, a própria construção de alternativas, a serem disputadas na IP, é dada internamente. Deste ponto de vista, a IP constrói possibilidades mais amplas de ação, apesar de mais restritos os seus influenciadores. O que pode aprofundar as injustiças de acesso ao processo decisório. Neste caso, deve-se recorrer a outros elementos que expliquem a distribuição de poder. Um deles, a própria concepção de poder.

### **3 Poder de veto como restauração de R nas instâncias participativas**

A análise dos conselhos associada às categorias democráticas heurísticas – “procedural”, da “vontade popular” e do “melhor resultado” –

expuseram a problemática do processo justo de agregação de preferências individuais. Cada teoria, com uma visão simplista de igualdade, formulou uma base legitimadora da ação política coletiva, que considerasse os interesses individuais, mas que tivesse legitimidade para perpassar alguns deles. A desconsideração de algumas preferências é o alvo do desconforto em uma democracia. Por isto, buscam-se meios de legitimar a escolha política, de um ponto de vista igualitário e justo.

A igualdade de consideração das preferências remete às possibilidades de os sujeitos possuírem poder para influenciar resultados no sentido desejado. A ideia de igualdade está conectada, portanto, ao conceito de poder. Os conselhos significariam uma forma ilegítima de alavancar interesses privados não processados por critérios, realmente, democráticos. Entretanto, os conselhos entregam, *de fato*, este poder?

O conceito de poder perpetrado por Beitz (1989) permite aprofundar o debate teórico do fenômeno da representação no interior da participação (p&r). O conceito é revisado e destrinchado no contexto da representação. O autor supõe três atores em cenário de votação, são eles A B e C. Ao que segue um quadro hipotético em que A e B se tornam maioria, vencendo 80% dos casos<sup>11</sup>; conseqüentemente, C se vê sistematicamente derrotado. Para o autor, os procedimentos, uma votação de critério de maioria simples, que levam à derrota de C, são legítimos e, pode-se dizer, não legam mais poder a nenhum dos envolvidos. Igualdade de poder pode ser considerada como:

*Each member of the committee has equal power in the sense that, under the decision rule, each is in a position to overcome the same amount of resistance – namely, that of (at most) one other member. According to an analysis familiar in the literature of voting theory, this means that if each member is assumed to be equally likely to vote either way on any issue, then on any issue each has an equal probability of being decisive (that is, of casting the deciding vote) (BEITZ, 1989, p. 8-9).*

Esta conceituação considera uma “rodada”. Nela os atores estarão no mesmo patamar de poderio quando o voto de um, oposto ao do outro, poder gerar um grau estacionário na decisão. Duas coisas importam neste quadro: a capacidade

---

<sup>11</sup> Cabe uma ideia muito próxima a de “jogo”, comum nas teorias da escolha racional.

de um voto poder vetar outro, em uma concepção negativa de poder; e a forma como a instituição vai manejar e manipular a distribuição deste poder<sup>12</sup>.

No exemplo dado, ao mesmo tempo em que os atores possuem a mesma quantidade de poder, C parece possuir menos. Beitz (1989, p. 9) explicará que falta, para C, “*prospects of electoral success*”, uma vez que as “regras do jogo” não legaram pesos diferenciados ao voto dos atores. Para exemplificar o papel destas regras sobre o conceito de poder, suponha que mudemos a regra decisória e a condicionemos a construção de maioria por consenso: A e B continuariam associados, mas diante do veto imposto por C, os primeiros sofreriam limitações na consecução de suas vontades (ao mesmo tempo em que C não tem capacidade de gerar seu próprio resultado, senão vetar outros).

Deste quadro teórico pode-se extrair que a forma como os conselhos estão conectados ao processo decisório importa para a crise da legitimação e para a consideração da distribuição desigual de poderes. Lüchmann reconhece que as IPs, num contexto de p&r, tendem a tornarem-se “subordinadas” às instituições do modelo representativo (R). Que, por sua vez, impacta negativamente na efetividade dos conselhos, por...

[...] acabarem ficando nas periferias do sistema, “[as experiências participativas no Brasil afetam] afetando pontualmente uma ou outra política setorial, a depender da vontade política dos governos e/ou do poder de pressão da sociedade organizada” [(TATAGIBA; TEIXEIRA; 2006)]. Em análise das experiências de OP no Estado de Santa Catarina, Borba e Lüchmann (2006) avaliam que “a alegada compatibilidade entre democracia participativa e democracia representativa tende a escamotear, no caso das experiências de OP [Orçamento Participativo], o fato de que a primeira, sendo um programa de governo, está diretamente subordinada à segunda: seja em função de sua dependência aos princípios e pressupostos do projeto político-governamental; seja em relação às determinantes do processo (e do calendário) eleitoral; seja ainda em relação à lógica dominante – sustentada pelo recorrente apelo à “governabilidade” – da formação das coligações eleitorais.” (2007, p. 141).

---

<sup>12</sup> Esta concepção coaduna com a visão de Weber (1947, p. 152 apud BEITZ, 1989, p.8), embora a aprofunde: “*Considered abstractly, power is the capacity to realize a possible desire, or to get what one wants, despite resistance*”.

Uma perspectiva não adotada pela autora, intencionalmente, e que merece atenção, advém desta consideração – da subordinação de P à R. A ausência de efetividade em afetar políticas pode consistir em um projeto político, oriundo de R, para o processamento de interesses. O que consiste afirmar que as instituições de R operam, modelam e autorizam a participação política, tanto em suas dinâmicas correntes, quanto operaram na sua formação histórica; o que indica que a participação seja uma política pública a ser implementada<sup>13</sup> – ou vetada.

A análise do conceito de poder permitiu questionar a organização das IPs, no sentido da dinâmica da consideração de preferências. Não haver “poder” nestas instâncias pode ser indicativo de um engendramento institucional até então não explorado. O fato de não haver uma concessão real de poder decisório às instâncias participativas não corrige a falha de legitimação da representação da sociedade por atores de OSCs. Mas, evidencia haver nos conselhos uma relação entre Estado e interesses privados (da sociedade) em que há a possibilidade do poder de veto pela sociedade política, legitimamente amparada em R. Esta perspectiva permite realçar que os conselhos públicos, ao

---

<sup>13</sup> Para evitar trabalhar com pressupostos frágeis, observemos dois casos, brevemente – para que não nos desviemos do objetivo mais teórico deste trabalho, se não for tarde de mais. O processo de criação de conselhos, majoritário entre 1980 e 1990, parte de uma relação entre Estado e atores específicos da sociedade civil, variantes em cada setor de políticas. Falletti (2010, p.347) expõe que a formação do Sistema Único de Saúde, esboçado em uma Conferência Nacional de Saúde de março de 1986, está conectada a um processo de penetração do movimento sanitarista desenvolvimentista na burocracia do setor – de baixo para cima, do municipal para o federal – impulsionado por reformas promovidas pelo governo militar, ainda em 1970. O interesse dos militares era cooptar movimentos sociais rurais, problemáticos para o governo, a partir da oferta de serviços de saúde; bem como expandir o Estado nas regiões então “periféricas” – Norte e Nordeste. O processo de formação da política de saúde é longo e gradual, dado pela inserção estratégica dos médicos sanitaristas desenvolvimentistas na burocracia, consciente ou inconscientemente, não se sabe ao certo, aceita pelo regime militar. De tal forma, que as mudanças políticas observadas na década de 1980 foram expressões da agenda deste movimento, já há longo tempo em trabalho incremental: “Enquanto a conferência [Nacional de Saúde de mar/1986] era realizada, o movimento sanitário usava sua posição para forjar redes de contato nas localidades e para posicionar-se como uma voz de alta credibilidade na reforma da saúde. Não foi surpreendente que o relatório final da conferência expressasse as visões do movimento reformista em cada questão. A saúde foi concebida como um direito a ser garantido pelo Estado-nação. O sistema de saúde tinha de ser público, livre, integrado e descentralizado. **Conselhos de saúde municipais e estaduais tinham de ser criados para facilitar a participação dos cidadãos e a implementação e controle dos programas de saúde.**” (FALLETI, 2010, p. 360, grifo nosso). Outro estudo de caso de enfoque histórico pode ser observado em Soares Filho (2018), sobre a anexação das diretrizes participativas na Política Nacional do Idoso (1994), resultando em conselhos públicos em níveis municipais e estaduais – observando-se o veto ao conselho nacional, criado apenas nos anos 2000. Por fim, Romão (2017, p.37) evidenciará flutuações no ritmo de implementação (numérica e qualitativa) das IPs com a mudança de governo (FHC, Lula); além de sugerir a literatura de políticas públicas, especificamente sobre implementação, como norteadora da interpretação da efetividade das IPs.

mesmo tempo em que projetam uma (falsa) representação societal, estão sujeitos ao poder dos representantes efetivos, uma vez que eleitoralmente amparados.

### **Conclusões**

Os conselhos públicos apelam a uma forma de representação que busca aumentar o rol de interesses a serem considerados na agregação de preferências. Neste esforço, a sociedade civil aparece como fenômeno singular, representada por fiduciários e delegados de mesma origem que ela, logo “legitimados”. Ao passo que grupos muito diversos, para além do fator mercado, estão a compor e complexificá-la. Desta forma, evidencia-se a problemática de pressupor uma representação do plural sem processos claros; sem a sistematização de vontades gerais, já contabilizada a complexidade e fragilidade desta intenção; nem a sistematização do que seriam melhores resultados. A análise de Beitz (1989) permitiu referenciar categorias conceituais para o aprofundamento da falha representacional.

Ao mesmo tempo, a conceituação de poder de Beitz (1989), permite perguntar mais sobre o significado da impotência (falta de efetividade de representação) das IPs. Apesar de sua noção contrafactual, o veto é um poder com alto significado político, podendo se dar por uma ação direta ou pelo esvaziamento intencional da IP. As IPs estão sujeitas a R por meio do poder de veto oriundo dos representantes eleitos, bem como sob tal relação se originaram. Ou seja, apesar de todos os dilemas de legitimidade das IPs, deve ser considerado também o caminho inverso do fenômeno da representação no interior da participação – não limitado somente à representação (falha) da sociedade civil por conselheiros. Mas, também a de conselheiros lidarem com representantes oriundos de R, em uma relação usualmente tida como assimétrica.

Se em P a legitimidade é dada pelo pressuposto de que “[...] as decisões políticas devem ser tomadas por aqueles que estarão submetidos a elas, por meio do debate público” (LÜCHMANN, 2007, p. 144), na prática, este princípio ganha um sentido muito mais conservador. O “debate público” nas experiências

dos conselhos assumiria muito mais um caráter de audiência esporádica, dependendo do tipo e setor dos conselhos.

Partindo para possíveis projetos futuros de pesquisa, a relação entre conselheiros e membros de R poderia explicar a razão da falta de efetividade, usualmente observada aos conselhos. Ou seja, o poder de veto pode ser norteador da tomada de decisão nestas instâncias. O que conduz à possibilidade de a participação ser vista como uma política promovida pelo Estado. Esta perspectiva pode ser corroborada pela observação de como as IPs são implementadas em um governo, em comparação a outro; como políticas de implementação são propostas e vetadas, exemplo da Política Nacional de Participação Social e o Sistema Nacional de Participação Social, proposta pelo PT e vetada pelo DEM; como se dão variações de efetividade em diferentes níveis da burocracia e etc.

Ao se argumentar a participação enquanto política e a relação entre os atores a partir do veto, não se quer reproduzir as visões dicotômicas resumidas numa relação conflituosa entre sociedade e Estado. Como Romão (2017) elabora, cabe considerar que as instâncias participativas contam com clivagens de preferências políticas que não são resumidas ou explicadas em função da origem estatal ou societal do ator. Há, assim, múltiplas conexões e formação de redes interessadas. Caberia observar, portanto, como ponderação ao argumento do poder de veto como restaurador da representação nas IPs, como e em que medida a atuação do Estado nestas instâncias parece incorporar este sentido contrafactual.

Dentre outras, a pergunta que resta, seria se a possibilidade institucionalizada de veto, por parte dos governantes legitimados por R, é suficiente para saldar as dívidas de legitimidade neste tipo de participação. Independente da resposta, cabe considerar as tensões que o sistema R tem sofrido, e em que medida precisa adotar possibilidades que expandam a oxigenação de interesses individuais na agregação da decisão política – com o pressuposto de que a ampliação de interesses individuais aumente a legitimidade democrática.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Debora Rezende de. Pluralização da representação política e legitimidade democrática: lições das instituições participativas no Brasil. **Opinião Pública**, v. 20, n. 1, p. 96–117, 2014a.

\_\_\_\_\_. Representação como processo: a relação Estado/sociedade na teoria política contemporânea. **Revista de Sociologia e Política**, v. 22, n. 50, p. 175–199, 2014b.

BEITZ, Charles. **Political equality**. Princeton: Princeton University Press, 1989.

CÔRTEZ, Soraya Maria Vargas. Participação de usuários nos conselhos municipais de saúde e de assistência social de Porto Alegre. In: PERISSINOTTO; FUKS, M. (Orgs.). **Democracia, teoria e prática**. Rio de Janeiro: Relume Dumará.

DAHL, Robert. **Polyarchy: participation and opposition**. New Haven: Yale University Press, 1971.

FALLETI, Tulia. G. Infiltrando o Estado: a evolução da reforma da Saúde no Brasil, 1964 - 1988. **Estudos de Sociologia**, v. 15, n. 29, p. 345–368, 2010.

LAVALLE, Adrián Gurza.; HOUTZAGER, Peter. P.; CASTELLO, Graziela. Representação política e organizações civis: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. **RBCS**, v. 21, n. 60, p. 43–179, 2006.

\_\_\_\_\_; SZWAKO, José Leon. Sociedade civil, Estado e autonomia: argumentos, contra-argumentos e avanços no debate. **Opinião Pública**, v. 21, n. 1, p. 157–187, 2015.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. A representação no interior das experiências de participação. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 70, p. 139–170, 2007.

\_\_\_\_\_. Associações, participação e representação: combinações e tensões. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 84, p. 353–364, 2011.

POGREBINSCHI, Thamy; VENTURA, Tiago. Mais participação, maior responsividade? As Conferências Nacionais de Políticas Públicas e a qualidade da democracia no Brasil. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 60, n. 1, 2017, pp. 7 a 43.

ROMÃO, W. D. M. Reflexões sobre as dificuldades da Implementação da participação Institucional no Brasil. **Idéias**, v. 6, p. 35–58, 2015.

SOARES FILHO, Marcos Luiz. **Entre o ideal e os resultados da trajetória histórica dos conselhos públicos**: a interação Estado-sociedade no caso do



Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa entre 2009-2017.  
[s.l.] Universidade Federal Fluminense, 2018.