

IX ENCONTRO DA ABCP

AT: Participação política

**ONDE ESTÁ A SOCIEDADE NA “SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA”? articulação
deliberativa e *accountability* nas instituições participativas**

Debora Rezende de Almeida – IPOL/UnB
Eleonora Schettini Martins Cunha – DCP/UFMG

Brasília, DF
04 a 07 de agosto de 2014

**ONDE ESTÁ A SOCIEDADE NA “SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA”? articulação
deliberativa e *accountability* nas instituições participativas**

Resumo

Os protestos de Junho de 2013, ocorridos no Brasil, despertaram a população e os cientistas sociais para os problemas da representação política. A crítica não atinge apenas agentes governamentais, mas também movimentos sociais e partidos políticos de esquerda, tendo em vista a clara intenção de desconexão dos manifestantes de qualquer grupo organizado. Portanto, nosso intuito é discutir os limites da representação política de organizações civis, a partir do olhar para as instituições participativas. Apoiamo-nos na teoria deliberativa sistêmica e nas noções de *accountability*, tentando compreender o problema da relativa surdez dos movimentos sociais e organizações civis em relação às ruas. Utilizamos pesquisas realizadas no Conselho Nacional e na VIII e IX Conferência Nacional de Assistência Social, destacando o papel do desenho institucional e da circulação dos atores como componentes para a avaliação da articulação deliberativa e da *accountability*. Esses fatores contribuem tanto para o controle da sociedade civil das decisões governamentais, quanto para o controle mútuo entre os membros da *policycommunity*. Todavia, apresentam efeitos contraditórios no que tange à relação com a sociedade em geral.

Palavras-chave

Sociedade Civil, Representação Política, Sistemas Deliberativos, Accountability

Introdução

Os protestos de Junho de 2013, ocorridos no Brasil, despertaram a população e os cientistas sociais para os problemas da representação política. As causas de tamanha disrupção ainda são objeto de investigação. Nosso objetivo central não é discorrer sobre o evento, mas sobre uma questão subjacente às manifestações: a crítica à relação Estado e sociedade no Brasil. Sinais dos limites das instituições representativas são emitidos pela população de diversas maneiras, entre as quais, destaca-se a crescente desconfiança nos partidos políticos (ultrapassa 80%) e no Congresso (79%)¹. Desse modo, a desconfiança ou o descrédito na representação política, fenômeno que atinge diferentes democracias no mundo, parece ter encontrado guarida nos protestos. Apesar do direcionamento crítico aos agentes e instituições governamentais, consideramos que o fenômeno também contribuiu para repensar a relação entre Estado, sociedade civil organizada e população. Analistas vêm chamando atenção para o fato de que os protestos atingem movimentos sociais e partidos políticos de esquerda, que historicamente organizaram demonstrações públicas durante e pós redemocratização. Manifestantes foram impedidos de levantar bandeiras de partidos e havia uma clara intenção de desconexão de qualquer grupo organizado. Neste sentido, é importante se perguntar se existe um “aparente” desgaste da sociedade organizada como agente mediadora das demandas da população. Como ressaltam Tatagiba e Blikstad (2013)², a articulação entre partidos políticos de esquerda e sociedade parece incapaz de conectar-se com os desejos das ruas ou de respondê-los, principalmente no que diz respeito à criação de um espaço de diálogo com os mais jovens – maioria entre os participantes.

É interessante que tal descontentamento com a relação entre Estado e sociedade surge num momento de consolidação das práticas participativas inauguradas a partir da Constituição de 1988. Diferentes estudos vêm mostrando como a “Era Lula” ampliou a interlocução do governo federal com a sociedade, a partir da diversificação de espaços decisórios formais, da incorporação de ativistas de movimentos sociais em cargos governamentais e da formação de novos movimentos sociais a partir da interlocução entre ativistas dentro e fora do Estado (Avritzer, 2013; Abers e Büllow, 2011). Além do mais, a literatura sobre participação social no Brasil tem assumido uma relação direta entre abertura de canais de participação e a incorporação da sociedade no processo decisório e controle sobre o governo. Com isso, não estamos afirmando que as pesquisas sobre instituições participativas (IPs) no Brasil estiveram desatentas aos problemas da efetividade destes mecanismos ou dos riscos de colonização pelos movimentos sociais da lógica do Estado. Apenas que a relação direta entre inclusão da

¹MOISÉS, José Alvaro. Disponível em: <http://qualidadedademocracia.com.br/2014/03/31/mesmo-com-criticas-a-modelo-atual-brasileiros-querem-mais-democracia/>. Acesso em 21 de maio de 2014.

²TATAGIBA, Luciana; BLIKSTAD, Karin. The leftandthejuneprotests in Brazil. In: MobilizingIdeas Blog. Disponível em: <<http://mobilizingideas.wordpress.com/2013/09/04/the-left-and-the-june-protests-in-brazil/>>.

sociedade civil e inclusão dos anseios da população, em geral, foi pouco problematizada. Este é um ponto que começa a ser desvendado a partir das leituras representativas destas experiências, na medida em que os estudos se voltam para o problema da *accountability* e da responsividade.

Entre os vários desdobramentos possíveis, um deles diz respeito ao papel assumido pelos movimentos e organizações sociais na representação de demandas, interesses e perspectivas da população. Como interlocutores da sociedade, estes atores deixam de ser participantes, para se tornar representantes, fenômeno que evidencia a dupla face da *accountability* (GurzaLavalle e Isunza Vera, 2010): representantes da sociedade simultaneamente exercem o controle social do governo e precisam prestar contas à sociedade. Desse modo, a pluralização de atores que agem e falam em nome de outros permite avançar em relação à consideração igual da diversidade e inclusão política, ao mesmo tempo em que reproduz o paradoxo da representação – presença e ausência, como postula Hanna Pitkin (1967). O acesso aos mecanismos de influência da sociedade civil também é desigual (não são todos que participam) e os representantes nem sempre estão sujeitos ao controle dos representados.

Diante da constatação da desigualdade de acesso e dos limites da prestação de contas, num modelo de representação em que está ausente a relação direta entre representantes e representados, é importante avaliar como as instituições participativas podem se articular com o público. Ou seja, o que está sendo incluído ou excluído na representação da sociedade civil? Como as instituições participativas se conectam com os desejos das ruas? Para esta discussão, o texto propõe, primeiramente, abordar o debate sobre representação política e a contribuição da literatura sobre sistemas deliberativos para a avaliação da legitimidade democrática e das possibilidades de *accountability* e responsividade. Estudos das últimas duas décadas têm apresentado os limites das dinâmicas participativas e deliberativas dos mecanismos híbridos de formulação de políticas públicas. Todavia, a ênfase tem sido maior nas dinâmicas internas dos espaços, sem prestar atenção nas articulações que podem ocorrer com a sociedade e outros espaços de deliberação e na relação de *accountability*. A literatura sobre sistemas deliberativos tenta avançar nessa direção, ao se deslocar de uma perspectiva individual e microanalítica e apostar na interação entre instituições e atores no sistema como um todo (Parkinson e Mansbridge, 2012). Nesse sentido, ajuda a compreender o problema da relativa surdez de movimentos e organizações sociais em relação às ruas. Apesar de a teoria deliberativa ser atraente para lidar com os problemas de inclusão e legitimidade da representação da sociedade civil, neste trabalho, apontamos que ela contém limites teóricos e práticos que precisam ser enfrentados. Ela não indica, por exemplo, que fatores contribuem para a articulação deliberativa, uma vez que esta conexão não é natural (Mendonça, 2013). Neste sentido, propomos que a articulação deliberativa nas IPs considere dois importantes

catalisadores de conectividade, a saber, o desenho institucional e a circulação de atores (Almeida e Cunha, 2012; Mendonça, 2013).

Em segundo lugar, o trabalho apresenta as instituições participativas no contexto de redemocratização e mostra como a sociedade civil migrou paulatinamente de uma postura *contra* o Estado, para a participação institucionalizada no processo de formulação de políticas públicas. Apesar da maior inclusão participativa e das expectativas geradas na sua criação, é possível perceber as dificuldades das IPS na absorção do fluxo comunicativo da esfera pública e no relacionamento com a sociedade em geral, além dos problemas na baixa implementação de políticas por elas deliberadas.

Em terceiro lugar, a partir de um estudo de caso da política de Assistência Social, busca-se avaliar em que medida as principais arenas participativas e deliberativas da área se articulam sistemicamente, considerando os dois fatores acima mencionados. Para esta análise, utilizamos os resultados de pesquisas realizadas pelas autoras que tiveram como objeto a política de Assistência Social³. A metodologia incluiu questionário com participantes da VIII Conferência Nacional (2011), entrevistas realizadas pelo IPEA (2012) com conselheiros nacionais, análise das deliberações das Conferências, e análise documental dos regimentos internos do CNAS e das Conferências. Resultados preliminares apontam para o papel do desenho institucional e da circulação dos atores tanto no controle da sociedade civil das decisões governamentais na área de política, quanto no controle mútuo entre os membros da *policycommunity*. Todavia, é possível afirmar que os atores das principais arenas participativas do Sistema de Assistência Social, conselhos e conferências, interagem pouco com as arenas formais responsáveis pela implementação das políticas, bem como com a sociedade em geral. Esse é um ponto central para a reflexão sobre a distância percebida entre a sociedade organizada e a população.

Representação e legitimidade democrática: a perspectiva sistêmica

A conexão entre a ideia de sistema deliberativo e a representação tem sido desenvolvida por alguns estudiosos que buscam compreender a legitimidade da representação num contexto complexo de fóruns deliberativos, formais, informais e mistos, que, por sua vez, incluem diferentes experiências de representação. Isto se mostra relevante, especialmente porque nem todas as pessoas que são destinatárias das decisões ou dos discursos proferidos pelos representantes podem ou têm a oportunidade de dar seu assentimento na qualidade de

³Pesquisas financiadas pela FAPEMIG, Pró-Reitoria de Pesquisa da Universidade Federal de Minas Gerais (PRPq / UFMG), e pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ) por meio do Programa de Iniciação Científica (PROIC/UnB). Gostaríamos de expressar nossa gratidão a estas instituições e também aos alunos bolsistas de Iniciação Científica que foram essenciais na coleta de dados. Em Brasília, os graduandos Caio Jardim e Gabriella Kashiwakura. Em Belo Horizonte, o graduando Ademir Sousa.

agentes que autorizam ou que participam dos discursos racionais (Habermas, 2003). A teoria deliberativa, portanto, deve procurar explicar por que aqueles que não participam de um processo deliberativo deveriam considerá-lo legítimo (Parkinson, 2003).

A percepção de que existem múltiplos atores e espaços deliberativos tem levado muitos autores a considerar outras formas de se pensar a representação, para além daquela que decorre dos processos eleitorais (Keck, 2003; GurzaLavallo et al, 2006; Avritzer, 2007; Dryzek e Niemeyer, 2008; Saward, 2008; Urbinati e Warren, 2008). A ênfase na pluralização do conceito e dos contextos de representação está pautada nas críticas ao modelo democrático representativo que aposta na expressão da pluralidade no momento eleitoral ou na livre manifestação e organização de grupos de interesse. Neste modelo, parte-se do pressuposto de um indivíduo autônomo e autointeressado, privilegiando a perspectiva econômica e agregativa da política. Ao direcionar a atenção à pluralidade não expressa por estas vias de representação, a literatura que enfatiza a deliberação democrática recupera uma concepção da política como espaço de construção e transformação das preferências. Ademais, acusa os problemas da perspectiva liberal que aposta numa leitura supostamente neutra e universal dos direitos, na qual o campo político estaria aberto para a livre manifestação dos interesses.

O debate sobre os problemas da inclusão política é frutífero e controverso. A crítica é direcionada a algumas ideias consolidadas na teoria política como a compreensão da igualdade política, fundada exclusivamente no princípio “um homem um voto”, e da legitimidade do poder, baseada na autorização dos governados. Todavia, ao mesmo tempo em que as experiências de representação da sociedade civil tentam avançar em relação à consideração igual da diversidade, elas colocam problemas para a inclusão política, na medida em que o acesso aos mecanismos de influência também é desigual. Ou seja, o paradoxo inerente à atividade representativa, que envolve concomitantemente presença e ausência, inclusão e exclusão e/ou o elemento democrático e aristocrático, retoma o centro do debate sobre representação (Pitkin, 1967; Manin, 2002; Plotke, 1997).

Inúmeras tentativas de lidar com esta dualidade foram apresentadas nos últimos anos. Entre elas, propõe-se deslocar a noção de legitimidade como o ato de “contar cabeças”, para conferir legitimidade aos acordos provisórios estabelecidos na esfera pública (Dryzek, 2001), ou dar lugar a uma avaliação do processo representativo, substituindo a centralidade do procedimento autorizativo na definição da representação legítima (Rosanvallon, 2009). Na ausência ou limite da autorização de todos, o foco tem sido a capacidade de se estabelecer relacionamentos diferenciados entre representantes e representados. Nessa direção, surgiram vários termos e qualificadores da representação entre os quais se destacam a ideia de representação de perspectivas sociais (Young, 2000), virtual (GurzaLavallo et al, 2006), discursiva (Keck, 2003; Dryzek e Niemeyer, 2008), por afinidade (Avritzer, 2007), de demandas representativas ou “*representative claims*” (Saward, 2008) e auto-autorizada (Urbinati e Warren,

2008). Esses adjetivos são utilizados para denotar diferentes aspectos e dimensões da representação, o que prova a complexidade e arbitrariedade do conceito.

Não cabe aqui escrutinar os detalhes das diferentes propostas. Almeida (2014) sugere que a ideia de que representar é um processo político, um projeto aberto e infinito, é o que une diversos autores. A representação, desse modo, é uma atividade que se desloca continuamente no tempo e no espaço e envolve distintos atores e arenas, do Estado e da sociedade. Nesse processo a definição do que é representado e quem representa está sempre em disputa e construção (Almeida, 2014). Assim, a dualidade nunca será superada, haja vista que a legitimidade precisa ser encarada como um processo contínuo, não como um ponto fixo numa escala (Parkinson, 2003). Ao mesmo tempo, reconhecer que a representação é um processo e uma construção, que envolve distintos atores e mobiliza diferentes concepções de legitimidade, não é a mesma coisa que dizer que ela é sempre democrática.

Considerando essa visão processual da representação, importa falar de processos de legitimação, cuja legitimidade é construída ao longo do tempo por meio do exame crítico da ação política. O sentido normativo da representação requer uma avaliação do processo representativo, de acordo com as características do relacionamento entre representantes e seus constituintes (Young, 2000). Não obstante a ausência do procedimento de tipo eleitoral seria possível sugerir processos de autorização menos formais e mais permanentes e manter a interlocução entre representante e representado? A teoria sistêmica da deliberação pode contribuir nesta direção ao oferecer um modelo que pensa a interação e a interconexão entre representantes e representados em diferentes espaços, níveis de escala e tempos distintos, o que possibilita uma variedade de procedimentos de controle mútuo e de *accountability*.

Para Bohman (2012), uma vez que a representação não está limitada territorialmente, ela pode ser amplamente expandida e distribuída entre níveis e espaços, o que a torna uma questão de inclusão. Os representantes têm a função complexa de juntar participação distribuída e deliberação inclusiva. Nesse sentido, a representação deve se basear em mecanismos que assegurem que grupos sub-representados sejam ouvidos em suas reivindicações. Essa forma de representação não depende necessariamente de autorização eleitoral, ou seja, a autorização não tem uma única fonte, podendo estar distribuída em diferentes locais institucionais, formais e/ou informais.

A capacidade de inclusão pode ser avaliada para além da expressão da vontade cidadã por meio do voto. Importa pensar momentos em que suas ideias, perspectivas, interesses e discursos estão sendo representados no sistema deliberativo. Para isso, deve-se atentar para o controle democrático e para a relação de *accountability* entre representantes e seus representados. A *accountability* aqui não se restringe à análise prospectiva e retrospectiva do voto, mas incorpora uma dimensão relacional, espacial e temporal. Essa perspectiva se coaduna com a ideia de sistemas deliberativos, na qual é possível pensar a legitimidade da

deliberação decorrente da conjugação dos diferentes espaços entre si e com outros espaços informais e formais, ao longo do tempo.

É importante ressaltar que embora a teoria deliberativa seja atraente para lidar com os problemas de inclusão e legitimidade da representação da sociedade civil, ela contém limites teóricos e práticos que precisam ser enfrentados. Como observa Mendonça (2013), a fim de evitar uma perspectiva laudatória da teoria, é preciso discutir seus limites e compreender o que promove a conexão entre as arenas, já que esta articulação não é natural. Para o autor, existem, pelo menos, quatro indutores de conectividade que precisam ser considerados: a burocracia, a mídia, a circulação de participantes e sua representatividade e o desenho e as normas que constituem as instituições participativas.

Este artigo foca nesta questão e se propõe a analisar o dilema da legitimidade democrática das instituições de interação entre Estado e sociedade no Brasil, o que nos leva a considerar duas variáveis que entendemos como relevantes para a integração sistêmica, o desenho institucional e a circulação de atores (Almeida e Cunha, 2012). Argumentamos que o desenho institucional tem impacto direto na possibilidade de conexão entre as arenas, mas também indireto na circulação de participantes e sua representatividade, na medida em que delimita quem participa e o que se representa nestes espaços. Ademais, pretende-se discutir algumas direções do relacionamento estabelecido entre os diferentes fóruns deliberativos, uma vez que elas podem indicar como opera o controle democrático dos atores representativos. Defendemos que a legitimidade democrática dos representantes nas instituições participativas é dependente da relação que estabelecem com os representados nos distintos espaços micro, mistos e macro (Hendriks, 2006), respectivamente o Estado (atores governamentais e burocracia que interage com as instituições participativas), instituições participativas que compõem o sistema, e a sociedade em geral (organizações da sociedade civil e os indivíduos).

Estas duas variáveis são relevantes no sistema deliberativo da Assistência Social devido ao seu aspecto institucionalizado e à presença de regras de inclusão dos participantes que delimita o fluxo comunicativo. Diferentemente do modelo sistêmico teorizado por grande parte da literatura internacional que aposta na interação entre arenas não formalizadas e o sistema político, as instituições participativas brasileiras estabelecem uma relação direta com os atores governamentais e produzem decisões vinculantes. Pelo menos, do ponto de vista legal, conselhos e conferências da Assistência Social devem interagir com o Estado de forma direta e constante. Nestes casos, o problema da vinculação entre representantes e representados precisa estar no centro do debate, já que a sociedade está decidindo sobre políticas que afetam a vida da população.

Instituições participativas e interação deliberativa

A reconstrução democrática, no Brasil, a partir da década de 1980, produziu um importante contexto de experimentação institucional. As mobilizações sociais que ocorreram durante a década de 1980 canalizaram à esfera pública tanto demandas por ampliação da participação política quanto por direitos civis e sociais, numa luta que pode ser resumida na ideia do “direito a ter direitos” (Arendt, 2006). Muitas dessas demandas por direitos foram acolhidas pelos constituintes que escreviam a Constituição brasileira, introduzindo novos direitos de cidadania, o que incluiu as diretrizes constitucionais de participação cidadã na formulação e no controle de políticas públicas. Esse contexto propiciou a criação de vários tipos de instituições participativas, assim chamadas as “formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas” (Avritzer, 2008, p. 45), nos três níveis de governo.

A criação de instituições participativas no cenário político-institucional brasileiro evidencia uma mudança importante: alguns movimentos e organizações da sociedade, que durante o regime ditatorial se posicionavam *de costas para o Estado*, passaram a inserir-se nos espaços de participação institucional. A implementação de novos sistemas de gestão veio acompanhada de uma mudança em relação ao papel da sociedade civil, que deixa de ter como eixo estruturante a ideia de autonomia, muito presente na sua agenda de luta contra o regime autoritário, passando a atuar para o leque de programas sociais institucionalizados. Criou-se uma nova gramática, na qual a mobilização deixou de ser sinônimo de desenvolvimento de uma consciência crítica e de protestos nas ruas e passou a ser vista como meio de organizar a população para participar de programas e projetos sociais (Gohn, 2005; Tatagiba, 2005).

A regulamentação das diretrizes constitucionais deu origem a um conjunto de inovações institucionais, por meio das quais também se estabeleceram novos formatos de relação entre Estado e sociedade. Há instituições participativas, como os conselhos de saúde e de assistência social, que estão previstas na regulamentação da área, são estruturas permanentes vinculadas ao Estado e integram seus respectivos sistemas nacionais de políticas públicas. Outras, como o orçamento participativo, foram criadas por iniciativa dos governos, possuem desenhos institucionais mais diversificados e duração incerta. Há, ainda, outras IPs, com formatos e funções específicos, como consultas públicas e Planos Plurianuais participativos (Pires e Vaz, 2012), mas todas tendo em comum a presença, na sua composição, de representantes do governo e da sociedade.

Um aspecto que importa destacar é que, de modo geral, a expectativa gerada com a criação dessas IPs era de que novos públicos, novos interesses e novos discursos teriam espaço de expressão, o que contribuiria para conferir maior legitimidade ao processo de formulação e fiscalização de políticas públicas. Isto porque, da forma como foram desenhadas, a maior parte das IPs se constitui como arenas mistas, em que representantes do governo e da sociedade se reúnem para deliberar acerca de diferentes aspectos das políticas públicas, o que

inclui desde as prioridades para a área (inclusive orçamentárias) até a operacionalização das ações.

Outro aspecto que também se mostra relevante é que a maior parte das instituições participativas tem um desenho que não permite a participação ampliada, o que efetivamente gerou a constituição de representantes: atores da sociedade civil que falam e agem em nome de um conjunto de outros atores com os quais têm algum tipo de afinidade ou semelhança, geralmente identificados como um *segmento* da sociedade que tem interesses nos temas da política. No caso de conselhos de políticas, por exemplo, um pequeno número de conselheiros delibera acerca de importantes aspectos de políticas públicas que incidirão sobre a população, como as questões ambientais e de saúde pública.

A efetivação dessas novas instituições participativas passou a ser acompanhada por inúmeros estudos, que analisam aspectos os mais variados. Um primeiro conjunto de estudos focava no perfil dos participantes, nas regras que estruturam e organizam o funcionamento das IPs, fatores que incidiram na sua criação e no seu funcionamento (Côrtes, 2002; Fuks e Perissinotto, 2006; Faria, 2007; Avritzer, 2002). Um segundo conjunto de estudos passou a focar na relação entre participação e democratização do processo decisório, no tipo de inclusão de grupos e indivíduos, nos elementos deliberativos contidos nestas instituições, nos efeitos distributivos da oferta e produção de bens e serviços públicos (Dagnino, 2002; Avritzer e Navarro, 2003; Cunha, 2010; Almeida e Cunha, 2011; Pires e Vaz, 2010). Mais recentemente verifica-se um terceiro conjunto de estudos que focam nas interações entre as IPs e o Estado, delas com a sociedade e das IPs entre si, inclusive numa perspectiva sistêmica (Almeida, 2014; Almeida e Cunha, 2012; Cunha e Almeida, 2013; Cunha, 2013; Ramos e Faria, 2013; Mendonça, 2013).

Os espaços institucionalizados de participação proliferaram nos últimos anos de forma significativa, tanto na sua diversidade quanto na sua quantidade. Todos os municípios brasileiros possuem pelo menos um conselho de política e várias áreas de política passaram a adotar sistemas nacionais que incluem IPs na sua estrutura. No entanto, a esta profusão de esferas mistas não parece corresponder um relacionamento representativo com esferas macro e mesmo com a população. As manifestações de junho de 2013 evidenciam esta dificuldade. Também deixaram claro o descontentamento da população com a universalização e a qualidade dos serviços e bens produzidos pelo Estado. Aqui parece haver um descompasso entre as decisões tomadas nas IPs, arenas mistas que contam com a participação de representantes da sociedade, e a capacidade efetiva do Estado brasileiro de implementá-las. Ou seja, para muitos brasileiros ainda não se efetivou, de fato, os direitos de cidadania assegurados constitucionalmente e eles decidiram ir às ruas para publicizar sua opinião.

Esses fatos evidenciam os limites das IPs (mas não só delas, evidentemente) para a absorção do fluxo comunicativo oriundo da esfera pública ampla (Habermas, 2003). O desenho

institucional das IPs, mais especificamente as regras de composição, de modo geral, são restritivas à participação e estabelecem pontos de conexão com o Estado e com a *policycommunity* da área, mas não com a sociedade receptora da política. As decisões tomadas no seu âmbito, portanto, podem ser compartilhadas com essa comunidade, mas nem sempre são ressonâncias de demandas sociais mais amplas. Há um limite claro quanto a esta conexão, que decorre do desenho institucional e que gera fraca *accountability* societal.

Uma possível forma de produzir conexão com a sociedade seria pensar as IPs como parte de um sistema deliberativo, no qual existem pontos de encontro entre as diferentes esferas desse sistema – micro, mistas e macro. Nessa perspectiva, os efeitos restritivos do desenho de uma IP, que não é suficientemente amplo para abrigar a pluralidade e a diversidade da sociedade, seriam minimizados pela interação sistêmica entre as diferentes esferas, o que possibilitaria a circulação do fluxo comunicativo e a troca discursiva necessária para a deliberação inclusiva. Outro fator que poderia ter este mesmo efeito seria a circulação de atores dentre as esferas deliberativas (micro, macro e mistas), que passariam a ser os conectores entre as esferas, canalizando e publicizando temas, opiniões e demandas nos diferentes espaços.

A verificação empírica das possibilidades de conexão das esferas deliberativas por meio do desenho institucional e da circulação de atores, que não só legitimam a deliberação, mas também a representação, ocorrerá a partir do estudo da política de assistência social brasileira.

O Sistema Deliberativo de Assistência Social

A política de assistência social brasileira está organizada em um sistema nacional unificado e descentralizado – o Sistema Único da Assistência Social (SUAS) – que estabelece competências comuns e/ou específicas para os três níveis de governo quanto à prestação dos serviços públicos de proteção social desta área. A implantação de políticas nacionais demandou um novo tipo de relação federativa, baseado na formulação de pactos entre os entes federados, de modo que se respeitasse sua autonomia ao mesmo tempo em que se instituíam padrões mínimos comuns para todo o país e responsabilidades compartilhadas pelos níveis de governo. Para tornar isso possível, foram criadas Comissões de gestores nos níveis federal e estadual (esferas micro), nas quais representantes de gestores discutem e decidem quanto à operacionalização do Sistema como um todo.

Por outro lado, a Constituição brasileira define que a gestão da assistência social, além de ocorrer de forma descentralizada, deve contar com a participação da sociedade civil na sua formulação e seu controle. Para operacionalizar esta participação, a Lei Orgânica da

Assistência Social (LOAS)⁴ estabeleceu dois tipos de espaços institucionalizados de participação e deliberação – conselhos e conferências (esferas mistas) – que devem ser organizados em cada nível de governo. Além dos espaços institucionalizados, o SUAS reconhece os fóruns da sociedade civil (esferas macro), que debatem questões relacionadas à política e procuram exercer influência nas esferas decisórias.

O desenho institucional

O desenho institucional estabelecido para essas diferentes arenas possibilita verificar conexões e interações sistêmicas e, com isto, pensar modos de legitimidade da representação. Conselhos e conferências têm desenhos bem específicos. Os conselhos são instâncias permanentes do Sistema, com competências na formulação, avaliação, controle e fiscalização da política, inclusive quanto a metas e prioridades orçamentárias. Neste sentido, eles devem observar diretrizes, pactos e deliberações das Conferências e demais instâncias do SUAS. Os conselhos funcionam continuamente e têm composição paritária entre governo e sociedade civil (dividida em organizações de trabalhadores, de prestadores de serviços e de usuários), com uma média de vinte membros, sendo que esses representantes devem ser escolhidos de forma democrática (Censo SUAS, 2013). São instituídos por Lei e seus membros têm poder de tomar decisões vinculantes e autonomia no exercício da representação perante o poder público. Ao Conselho Nacional, especificamente, cabe assessorar os conselhos do nível estadual, e os conselhos estaduais são responsáveis por assessorar os municipais, contando com o apoio do Nacional quando necessário.

As Conferências são espaços de ampla participação e acontecem periodicamente, a cada dois anos, visando a avaliar a política e a definir diretrizes nacionais para o seu aperfeiçoamento. Na prática, as Conferências de Assistência Social têm sido desencadeadas pelo Conselho Nacional de Assistência Social que, ao definir o tema, as regras, os fluxos e os procedimentos relativos à Conferência Nacional, induz os outros dois níveis de governo quanto à organização de suas próprias (Faria e Cunha, 2012). As conferências constituem um fluxo deliberativo sequenciado, que se inicia no âmbito municipal, quando se avalia a política e se definem diretrizes para esse nível de governo e apontam outras para serem debatidas nos níveis estadual e nacional. A principal incumbência das conferências estaduais, e posteriormente da nacional, é debater os temas e questões emanados do nível anterior, definindo as diretrizes que deverão guiar as ações no nível estadual e nacional.

Em síntese, os principais espaços institucionalizados de deliberação do Sistema – os conselhos e as conferências – são constituídos por representantes do governo e da sociedade civil. Também os espaços de pactuação – as comissões de gestores públicos –, estabelecidos

⁴A Lei Orgânica da Assistência Social, Lei Nº 8.742/93 foi alterada recentemente pela Lei Nº 12.435, de 2011.

nos níveis estadual e federal, são constituídos por representantes de gestores da assistência social. Ou seja, os espaços institucionalizados de participação, deliberação e pactuação do SUAS se constituem com base na representação⁵.

Os representantes que integram as esferas mistas do Sistema estão vinculados a algum tipo de organização (governamental ou não), que realiza ações e/ou presta serviços na área da assistência social. O Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) é constituído por 18 membros titulares e seus suplentes e composição paritária entre governo e sociedade civil, sendo sete representantes de Ministérios do governo federal, um representante de gestor estadual e um representante de gestor municipal, bem como três representantes de organizações de usuários, três de organizações de trabalhadores do setor e três de organizações e entidades de assistência social. O número de membros dos conselhos estaduais e municipais varia conforme as especificidades de cada estado / município, mas a paridade entre representantes do governo e da sociedade civil prevalece. Na maioria dos conselhos os representantes do governo são indicados pelo gestor municipal e os da sociedade civil são escolhidos em “fórum próprio”⁶ (Resolução CNAS n. 31/2011; Censo SUAS, 2013; Anais da VIII Conferência Nacional de Assistência Social, 2011).

Importante destacar que a forma de escolha dos representantes da sociedade civil nos conselhos é determinada por regras eleitorais que são construídas a cada processo de renovação dos membros, ou seja, de modo geral são revistas a cada dois anos, não havendo necessariamente uma continuidade das mesmas (Censo SUAS, 2013). Por sua vez, a composição dos conselhos circunscreve tanto os candidatos quanto os eleitores à *policycommunity* da área. Por um lado, esta característica pode conferir legitimidade à representação e mesmo estimular processos de *accountability*. O permanente trânsito de atores dentro da comunidade de política gera um fluxo de informações, permite o reconhecimento mútuo e o estabelecimento de laços de identidade, aspectos que podem contribuir para o vínculo entre representantes e representados. Por outro lado, deve-se considerar que ambos, eleitores e eleitos, estão restritos ao mesmo grupo, o que pode comprometer a pluralidade da representação.

Por sua vez, outra esfera mista, a Conferência Nacional de Assistência Social, de 2011, foi organizada por oito conselheiros nacionais, respeitada a paridade entre representantes dos governos federal, estaduais e municipais e da sociedade civil (usuários, trabalhadores, entidades). O desenho das conferências tem variado ao longo de suas edições, não havendo

⁵ É importante ressaltar que esta classificação não exclui a possibilidade de que a deliberação ocorra nos espaços de participação e pactuação. O objetivo é destacar a natureza primordial dos espaços. As Comissões, por exemplo, priorizam a formulação de pactos, o que demanda decisões consensuais, enquanto os conselhos e conferências priorizam a deliberação (discussão e decisão) que deve ocorrer entre os representantes.

⁶ Por “fórum próprio” entende-se a realização de uma eleição conduzida pelos conselheiros da sociedade civil, que culmina com a realização de uma assembleia eleitoral específica, que deve ser acompanhada pelo Ministério Público.

um padrão preestabelecido que venha sendo repetido ao longo do tempo. No entanto, alguns elementos do desenho se repetem, como o fato de que os 36 conselheiros nacionais são delegados natos da conferência, o que também ocorre com os conselheiros nos demais níveis de governo em suas conferências. Os demais 1.308 delegados da Conferência de 2011 eram oriundos de estados, municípios e do Distrito federal⁷ e foram escolhidos em suas próprias conferências, respeitadas as orientações contidas no Regulamento da Conferência Nacional. As regras de composição de conselhos e de conferências, portanto, conectam organizações relacionadas à política de assistência social entre si e com os conselhos e conferências, como também conectam conselhos e conferências entre si, na medida em que têm garantida sua participação / representação como delegados nessas últimas (Resolução CNAS n. 6/2011; Resolução CNAS n. 31/2011). Ademais, o CNAS define o tema que orienta a Conferência, o qual será debatido nos três níveis de governo.

No que diz respeito ao processo deliberativo, os diferentes espaços operam de forma específica, conforme seus desenhos, objetivos e funções, mas também de modo concomitante e interdependente, ou seja, além do processo deliberativo que ocorre internamente em cada uma das arenas, constantemente o fluxo deliberativo ultrapassa suas fronteiras e envolve outras esferas, algumas vezes articulando-as de forma sequencial (Goodin, 2005). A condição federativa do Brasil e o desenho estabelecido para a participação, a deliberação e a pactuação no SUAS impõe a articulação do conjunto de arenas em cada nível de governo – conselhos, conferências, fórum, comissões (no nível federal e estadual) e, muitas vezes, entre um mesmo tipo de esfera nos três níveis de governo, como é o caso das conferências e das comissões de gestores (Almeida e Cunha, 2012; Faria e Cunha, 2012).

Os fluxos deliberativos podem ser percebidos em diferentes direções. As esferas macro, da qual participam atores coletivos e cidadãos, articulam a *policycommunity*, formulando discursos e contra-discursos em busca de influenciar as agendas e as deliberações das demais esferas do sistema, especialmente as esferas micro e as mistas, absorvendo, condensando e canalizando as questões que emergem do âmbito privado para a esfera política (Habermas, 2003). É comum que, deste conjunto de atores, sejam constituídos os representantes da sociedade civil que comporão as esferas mistas do sistema – conselhos e conferências. As esferas micro e mistas também definem temas a serem deliberados na comissão de gestores que, por sua vez, envia suas decisões para serem deliberadas no conselho. Um dos exemplos são os pactos efetuados pelos gestores de assistência social nas Comissões que devem ser encaminhados aos Conselhos do seu nível de governo, para conhecimento e/ou deliberação dos assuntos de sua competência. A composição e as atribuições das Comissões, portanto, possibilitam o fluxo de ideias, de temas e de discursos oriundos de esferas macro discursivas e

⁷O CNAS estabeleceu critérios geográficos e populacionais, bem como relacionados ao nível de gestão e realização de conferências municipais para definir o número de delegados oriundos dos estados, respeitada a paridade entre governo e sociedade civil (Anais da Conferência Nacional, 2011).

micro discursivas, dos três níveis da federação. Por fim, esferas mistas, como as Conferências, realizadas sequencialmente do nível local até o nacional, com filtros sucessivos nas deliberações conforme o nível de governo, encaminham as deliberações finais aos respectivos conselhos, que devem sancioná-las. Ao conselho cabe assegurar que os demais atores do Sistema cumpram as deliberações das Conferências.

Embora o desenho institucional estabeleça regras para conexão no processo deliberativo, observamos que, no Sistema estudado, o fluxo da deliberação não flui necessariamente de forma linear, por meio de momentos sequenciais que se sucedem (Goodin, 2005). Existem processos deliberativos que podem obstaculizar a participação em outros fóruns ou restringir seu potencial democrático. Este é o caso, por exemplo, quando decisões tomadas nas comissões de gestores não são endossadas pelos conselhos. Ou quando decisões das conferências não são acolhidas pelos conselhos ou pelos gestores.

O desenho institucional do SUAS oferece oportunidades de conceber a integração entre os constituintes da esfera pública e o sistema político. As instituições, ao postularem regras que regulam o funcionamento dos fóruns, produzem incentivos e constrangimentos à interação sistêmica, estabelecendo normativamente a relação que atores sociais e estatais devem ter para a influência decisória na política. Todavia, não se pode ignorar a interação conflituosa com o Estado, conforme indicado nos estudos deliberacionistas clássicos (Habermas, 2003). Algumas pesquisas vêm mostrando, por exemplo, como a criação de Comissões de Gestores na área da saúde⁸ afetou negativamente a capacidade dos conselhos de se consolidarem como fóruns centrais de decisão sobre a política da área (Côrtes, et al, 2009). Na prática, o fato das arenas intersectarem não significa imediata interação democrática. Esta é dependente de outras dimensões, como a circulação dos atores.

Circulação de atores

Outro aspecto analisado como possível catalizador de conectividade entre as esferas deliberativas é a circulação dos atores. Sendo assim, é essencial conhecer o perfil destes representantes, os mecanismos de inclusão nas distintas esferas e o relacionamento que estabelecem com os representados.

No que tange ao perfil dos representantes nas esferas mistas da Assistência Social, conselhos e conferências, as pesquisas apontam para um perfil mais elitista no primeiro, pelo menos, no nível federal. No CNAS predomina a participação de homens (63%), brancos (53%), com escolaridade de nível superior ou mais (84%), idade superior a 41 anos (74%) e renda familiar mensal superior a 7,3 salários mínimos (68%) (IPEA, 2012). Este é um perfil que foge à média da população brasileira, em geral, mas especialmente chama a atenção o aspecto

⁸ A Assistência Social se organiza sistemicamente de maneira semelhante à área da saúde.

etário: a participação de jovens é pouco significativa⁹. Há ainda uma sobrerrepresentação da região Sudeste, o que pode também ser fator de questionamento quanto à representatividade dos membros do conselho.

Já na Conferência Nacional de 2011, em pesquisa realizada com uma amostra de 182 conselheiros, o perfil apresenta-se diferenciado: 61% são mulheres, 36% brancos, 80% com escolaridade de nível superior ou mais, 49,5% com idade superior a 41 anos, 40% com renda mensal familiar superior a 6 salários mínimos. Não se espera que processos de escolha de representantes gerem o que a literatura identifica como “representação espelhada”, ou seja, com características que se assemelham aos estratos populacionais. No entanto, uma vez que os processos de escolha de representantes do CNAS e de delegados da Conferência Nacional seguem regras distintas, os dados nos mostram que esta última aparenta ser menos discrepante em relação ao perfil da *policycommunity* do que o Conselho, ainda que haja diferenças significativas em relação à população brasileira em geral. A alta escolaridade reflete a composição da sociedade civil nas esferas mistas, com predomínio de trabalhadores da área.

A experiência com a temática é um dado relevante para a construção e defesa de discursos nas arenas representativas. A pesquisa do IPEA (2012) mostra que 79% dos conselheiros integram (32%) ou já integraram (47%) outros conselhos, a maioria deles tendo passado por conselhos estaduais e/ou municipais, além do nacional. Além disso, 84% dos conselheiros declaram que têm menos de três anos no CNAS, o que demonstra uma rotatividade na função. Se forem consideradas as regras para participação nos processos eleitorais, os conselheiros, no mínimo, circularam por organizações relacionadas à assistência social. Além disto, conselheiros são delegados natos das conferências nacionais e os demais delegados são oriundos de conferências estaduais, nas quais existem regras de participação e de escolha que também exigem vínculos institucionais. Assim sendo, os dados disponíveis e as regras de representação de conselhos e conferências apontam para algum grau de circulação de atores em diferentes esferas deliberativas do SUAS.

Em relação aos processos de inclusão e autorização, é possível perceber a influência mútua entre o desenho institucional e a circulação de atores. As regras estabelecem que o processo de escolha dos representantes da sociedade civil para as esferas mistas do SUAS inicia-se com a auto-indicação voluntária. Neste caso, as organizações que desejam exercer mandatos em conselhos ou como participantes de conferências se apresentam aos demais membros da *policycommunity*, seja nos processos eleitorais instituídos pelos conselhos, seja durante as conferências, nos momentos reservados para a escolha de representantes. Todos

⁹Os manifestantes de Junho de 2013 também apresentavam perfil socioeconômico diferenciado da população, com renda e escolaridade alta, mas os jovens eram maioria (63% até 29 anos). Pesquisa IBOPE, realizada em sete estados (SP, RJ, MG, RS, PE, CE, BA) e em Brasília na quinta-feira, dia 20. Foram entrevistados 2002 manifestantes com 14 anos ou mais, com margem de erro de 2 pontos percentuais para mais ou para menos.

os presentes habilitados ao voto podem eleger aqueles com os quais se identificam, com base no compartilhamento de pontos de vista, opiniões e interesses.

Por um lado, a observação desses processos mostra que as redes que os participantes constituem durante sua trajetória são centrais quando estes selecionam os representantes (Cunha, 2013). Por outro, os próprios conselheiros consideram que a legitimidade de sua representação deriva da experiência, uma vez que ela reflete tanto a trajetória na política pública como o reconhecimento de seus pares (Almeida e Cunha, 2009). Neste sentido, a interação dos atores nas arenas deliberativas tem papel relevante, pois possibilita que os membros da *policycommunity* mantenham contatos (regulares ou eventuais), que lhes permitem compartilhar convicções e identidades. As articulações transcendem o próprio Estado (nos três níveis de governo) e alcançam as esferas deliberativas formais e informais, de abrangência micro, macro ou mistas, constituindo estreitos laços pessoais e profissionais que se traduzem em amplas redes. Essas interações parecem produzir conhecimento mútuo suficiente para estabelecer relações de confiança que se estendem aos processos de escolha de representantes.

Em que pese a relação positiva entre o fluxo dos atores e a autorização dos representantes, é preciso considerar os efeitos contraditórios desta relação de confiança estabelecida entre os membros da *policycommunity*, como a exclusão de outras vozes não integrantes dessas redes. Sabe-se que conselhos e conferências devem incluir os atores sociais e políticos considerados relevantes para a área da assistência social, inclusive aqueles sub-representados nas arenas políticas formais (como usuários e trabalhadores). No entanto, estudos mostram que usuários da assistência social têm demonstrado pouca capacidade de vocalização em conselhos e, em alguns casos, são representados por instituições que lhes prestam serviços e não por suas próprias organizações (Cunha, 2013).

Quanto às conferências, os conselhos definem o processo de constituição dos participantes – cidadãos que possuem vínculo representativo, eleitos ou natos, com direito a voz e a voto (Faria e Cunha, 2012). A definição dos participantes obedece à estrutura de representação dos conselhos, ou seja, paridade entre membros do governo e da sociedade civil (trabalhadores, prestadores de serviços e usuários). Nas conferências estaduais e nacional, os critérios de seleção também consideram o porte dos municípios (pequenos, médios, grandes / metrópoles) e estados. Existe um processo escalonado de escolha dos representantes, no qual estes são selecionados entre os participantes, a cada processo conferencista, para representá-los no nível subsequente. Essa forma de seleção de delegados das conferências tem gerado críticas com respeito ao seu papel inclusivo. De acordo com Teixeira, Souza e Lima (2012), há que se notar a baixa preocupação das conferências com critérios qualitativos de inclusão de perspectivas sociais, como cotas para gênero e raça. Apesar de o critério territorial ser relevante, em um país com dimensões continentais como o

Brasil, ele gera um desequilíbrio em termos de regiões, haja vista que especialmente a região Sudeste é sobrerrepresentada, o que também ocorre no Conselho Nacional de Assistência Social.

No que concerne ao relacionamento das esferas mistas com outros espaços, o trânsito dos atores gera um fluxo de informações que pode contribuir para o vínculo entre representantes e representados ao longo do tempo. Outro aspecto importante é que a fidelidade à trajetória e a experiência com o tema parecem ser fatores relevantes para a ocorrência de uma *accountability* simbólica, que mantém vinculados os representantes e representados que pertencem a uma mesma *policycommunity* (Almeida e Cunha, 2012). Todavia, é preciso considerar novamente as relações controversas decorrentes da experiência e expertise adquiridas pelos atores. Ao mesmo tempo em que a vinculação a uma *policycommunity* contribui no estabelecimento de laços de identidade e circulação de ideias e razões, ela pode servir para exclusão de outras perspectivas ou limitação da relação de *accountability*. Este é um ponto central para a consideração da relação entre as esferas mistas e o contexto macro, na medida em que cidadãos não vinculados a organizações da sociedade civil e com os quais a *policycommunity* não produz interações, tendem a ficar excluídos da representação política. A falta de interação entre estas esferas mistas e a população é uma realidade percebida pelos próprios conselheiros, como atestam algumas pesquisas (IPEA, 2012; Cunha, 2009).

No que tange ao contexto macro, as entrevistas indicam que os conselheiros percebem que há pouca ou nenhuma influência do CNAS na construção da opinião pública sobre o tema (opinião de 58% dos entrevistados). Ademais, quando se questiona sobre as formas de comunicação utilizadas pelos conselheiros para divulgar as ações do conselho, os meios de longo alcance e que poderiam constituir uma comunicação mais ampla e difundida com a sociedade, como homepage e perfis em redes sociais, apresentam pouca expressividade.

Quanto à relação com o contexto micro, especialmente os espaços decisórios e de implementação das políticas, a percepção da articulação também é baixa. Os conselheiros consideram que têm pouca ou nenhuma influência na agenda do Congresso Nacional (69% dos respondentes); do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), principal Ministério de articulação de políticas públicas de assistência social (52%); e de outros ministérios relacionados ao CNAS (48%). Essa é uma conclusão preocupante quando se considera uma visão de deliberação forte, tal qual empreendida por Mansbridge (2012), ou seja, que tenha uma orientação prática: o que é para ser feito?

Por fim, a relação de *accountability* parece se desenvolver de maneira mais endógena, no interior do contexto misto ou da *policycommunity*. Os conselheiros consideram muito significativa ou significativa a influência do CNAS nas iniciativas da sociedade civil (68% dos respondentes). Igualmente, as informações sobre a forma de prestação de contas indicam que

existe um fluxo discursivo ou de informações entre os atores e suas “bases”, seja por meio de emails, conversas pessoais ou reuniões. Todavia, ainda são precárias as análises sobre a interação entre conselhos e conferências do ponto de vista da efetiva influência das diretrizes emanadas desta para o processo deliberativo dos conselhos. Ademais, o trânsito dos atores sociais do SUAS nas esferas governamentais gera possibilidades de influência na deliberação, mas esta depende, logicamente, de outras dimensões para se efetivar, como a natureza do tema em deliberação e o quanto ele gera conflito ou cooperação entre as esferas.

Conclusões

A existência de um sistema deliberativo no interior do SUAS aponta para possibilidades interessantes para se repensar a representação da sociedade civil. Com base na literatura de sistemas deliberativos, este trabalho avaliou em que medida a articulação deliberativa entre os distintos espaços e atores do sistema de Assistência Social permite o relacionamento democrático entre representantes da sociedade civil, atores estatais e o público representado. É importante ressaltar que, embora a ideia de sistemas deliberativos ofereça elementos para se avaliar as dinâmicas de participação, deliberação e representação e sua interconexão, essa perspectiva ainda carece de desenvolvimento teórico e empírico. A principal delas diz respeito à compreensão dos fatores que contribuem para a conexão entre as arenas. Neste sentido, propomos analisar o papel de dois importantes catalizadores de conectividade: o desenho institucional e a circulação de atores. O aspecto institucionalizado da participação da sociedade no Brasil introduz novas questões para a análise da representatividade não tematizadas na literatura internacional, a qual aposta na interação informal entre os discursos presentes na esfera pública e o sistema político. As IPs possuem regras de inclusão dos participantes e de delimitação do fluxo comunicativo, na medida em que o Estado deve considerar diferentes arenas macro, mistas e micro, na produção de decisões vinculantes. Estas características ao mesmo tempo em que permitem, pelo menos do ponto de vista legal, a articulação direta e constante com o Estado, acentuam o problema da vinculação entre representantes e representados, já que a sociedade está decidindo sobre políticas que afetam a vida da população.

A análise do Sistema Único de Assistência Social possibilitou identificar um alto grau de institucionalização e influência das regras e normas na articulação deliberativa, o que o diferencia de sistemas de deliberação mais informais. O desenho institucional incide na composição dos espaços e seleção dos atores, no trânsito dos atores entre os espaços e nos temas que são deliberados e como eles devem fluir de uma arena para a outra. Todavia, é importante destacar que as conexões previstas pelo desenho institucional não são suficientes para produzir o sequenciamento esperado e tampouco a efetiva interação entre os espaços.

No que se refere à circulação dos atores, buscou-se conhecer o perfil destes representantes, os mecanismos de inclusão nas distintas esferas e o relacionamento que estabelecem com os representados. Estas são dimensões que incidem na articulação deliberativa e conseqüentemente na *accountability*, pois indicam como os atores são capazes de mobilizar diferentes perfis e perspectivas sociais, além de descortinar como a representação é construída, tendo em vista a compreensão processual destacada por Almeida (2014). Os dados sobre o SUAS revelam que o perfil dos participantes nas arenas nacionais se distancia muito da média da população, o que demanda o estabelecimento de justificações públicas e de maior interação com os representados. No que diz respeito aos processos de inclusão e à *accountability*, a pesquisa mostra que a legitimidade deriva dos vínculos que são construídos por representantes e representados, por meio das outras formas de ação – participação e deliberação – que ocorrem continuamente e cotidianamente no Sistema. A circulação dos atores pode contribuir para o controle dos representantes, pois se espera que eles informem e justifiquem publicamente suas ações durante a articulação.

Vale lembrar que existe uma relação mútua entre desenho institucional e circulação dos atores, uma vez que as regras e normas estabelecem um conjunto de características que definem quem são os participantes e qual o público ao qual devem prestar contas. Entre as dimensões da representação influenciadas pelas regras no Sistema de Assistência Social, podemos destacar: (a) a origem de todos os representantes, uma vez que se encontram vinculados ao campo temático da política pública; (b) o necessário vínculo dos representantes da sociedade civil com organizações e/ou movimentos sociais, o que indica algum grau de trajetória na área; (c) processos diferenciados de escolha de representantes da sociedade civil – eleições em plenárias específicas, eleições em conferências, eleições entre os pares, eleições abrangentes, e (d) a constituição de “representantes dos representantes”, quando são escolhidos delegados para as Conferências ou conselheiros para os níveis estadual e nacional.

Os resultados aqui apresentados nos possibilitam fazer, pelo menos, duas afirmações com respeito ao impacto das articulações deliberativas na Assistência Social para a representatividade de seus fóruns e para a efetividade da democracia deliberativa. Em primeiro lugar, constatamos que os dois fatores contribuem para delimitar e estabelecer as conexões entre o Sistema. Entretanto, existem efeitos contraditórios ou de “deslocamentos”, como propõem os teóricos deliberativos, na interação dessas variáveis. Ao mesmo tempo em que as regras e normas permitem a circulação dos atores e a sequência dos momentos deliberativos, ainda não são suficientes para induzir a articulação dos fóruns mistos, especialmente conselhos e conferências, com outras instituições do Sistema. Pesquisas empíricas mostram a dificuldade de articulação dos conselhos e conferências com os espaços decisórios e de implementação da política e também com a população. Desse modo, os problemas da interação deliberativa não se esgotam com a circulação do indivíduo e o desenho institucional.

Em segundo lugar, outro impacto decorrente das relações contraditórias entre desenho e circulação dos atores refere-se ao processo de inclusão dos diferentes discursos. Ao garantir a institucionalização da articulação dentro do Sistema de assistência social, as regras podem ao mesmo tempo engessar o tipo de ator ou de discurso que entra nos fóruns deliberativos e conseqüentemente impactar o tipo de público com o qual os representantes precisam se relacionar ou prestar contas. A aposta na expressão da pluralidade e da diversidade nas instituições participativas brasileiras encontra como barreira regras de inclusão que privilegiam um tipo de público, que parece se distanciar do contexto macro, como é o caso da exclusão dos usuários na área.

É preciso reconhecer que os dados aqui apresentados são limitados para a compreensão do relacionamento que os representantes das IPs estabelecem com seus representados. Os fatores destacados para a articulação deliberativa, desenho institucional e circulação dos atores, não nos permitem olhar o sistema a partir de fora. Ou seja, os atores da *policycommunity* são representantes nas IPs, mas também participantes e representantes em seus movimentos e organizações sociais, os quais têm uma base mais identificável de representados. Em que medida este relacionamento é diferenciado, em termos de vínculos entre representantes e representados, apenas pesquisas qualitativas mais aprofundadas serão capazes de captar. De qualquer maneira, as informações apresentadas indicam que existem problemas na articulação deliberativa e que as IPs precisam inovar se o objetivo é ampliar a conexão com os desejos das ruas.

Bibliografia

ABERS, Rebecca; Von BÜLLOW, Marisa. Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade? *Sociologias*, ano 13, n. 28, p. 52-84, set./dez. 2011.

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

ALMEIDA, Debora; CUNHA, Eleonora. O potencial dos conselhos de políticas na alteração da relação entre Estado e Sociedade o Brasil In: *Controle Público e Democracia*. Belo Horizonte: UFMG, 2009, v.6, p. 88-114.

_____. As dinâmicas da representação: a complexidade da interação institucional nas cidades brasileiras. In: *Congresso of the Latin American Studies Association*. San Francisco, USA, 2012. Disponível em: <https://lasa.international.pitt.edu/members/congress-papers/lasa2012/files/29398.pdf>.

ARENDT, Hannah. *As Origens do Totalitarismo*. 2ª Edição. Lisboa: Dom Quixote, 2006.

AVRITZER, Leonardo. *Democracy and the public space in Latin America*. New Jersey: Princeton University, 2002.

_____. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. Dados – Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 443-464, 2007.

_____. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, v.14, n.1 p. 43-64,2008.

_____. Conferências nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil. In: AVRITZER, L.; SOUZA, C. H. L. (Orgs.). *Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade*. Brasília, IPEA, 2013, p. 125-140.

AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander. (Org.). *A inovação democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2003.

BOHMAN, James. Representation in the deliberative system. In: PARKINSON, John; MANSBRIDGE, J. (ed.). *Deliberative systems: deliberative democracy at the large scale*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012, p. 72-94.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. Regimento Interno, Resolução. 6, de 9 de fevereiro de 2011.

_____. Regulamento Interno da VIII Conferência Nacional de Assistência Social, Resolução n. 31, de 09 de novembro de 2011.

_____. Anais da VIII Conferência Nacional de Assistência Social. 7 a 10 de dezembro de 2011. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais/viii-conferencia-nacional>>. Acesso em 20/06/2014.

CÔRTEZ, Soraya. Participação de usuários nos conselhos municipais de saúde e de assistência social de Porto Alegre. In: PERISSINOTTO, R.; FUKS, M. (Org.) *Democracia: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Relumbre Dumará; Curitiba: Fundação Araucária, 2002, p. 167-210.

CÔRTEZ, Soraya, et al. Conselho Nacional de Saúde: histórico, papel institucional e atores estatais e societários. In: CÔRTEZ, S.V. (Org.). *Participação e saúde no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2009.

CUNHA, Eleonora. Inclusão social e política: o desafio deliberativo dos Conselhos Municipais de Assistência Social. In: AVRITZER, L. (Org.). *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010, p. 93-128.

_____. *Efetividade deliberativa de conselhos de assistência social*. Jundiaí: Paco Editorial, 2013.

CUNHA, Eleonora; ALMEIDA, Debora. Sistema deliberativo e a legitimidade da representação em conselhos de política. In: *Vii Congresso Latino-Americano de Ciência Política*, ALACIP. Bogotá, 2013.

DAGNINO, Evelina. (Org.). *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DRYZEK, John. Legitimacy and economy in deliberative democracy. *Political Theory*, v. 29, n. 5, p. 651-669, 2001.

DRYZEK, John S.; NIEMEYER, S. Discursiverepresentation. *American Political Science Review*, v. 102, n. 4, p. 481-493, 2008.

FARIA, Cláudia Feres. Sobre os determinantes das políticas participativas: a estrutura normativa e o desenho institucional dos conselhos municipais da saúde e de direitos da criança e do adolescente no Nordeste. In: AVRITZER, L. *A participação social no Nordeste*. Belo Horizonte: UFMG, 2007, p. 111-133.

FARIA, Cláudia Feres; CUNHA, Eleonora. Formação de agenda na política de assistência social: o papel das conferências como um sistema integrado de participação e deliberação. 36º Encontro Anual da Associação de Pós-Graduação Em Ciências Sociais (ANPOCS), 2012. Águas de Lindóia-SP. Disponível em: <http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=505%3Aanais-do-encontro-sps-mrs-e-gts-&catid=161%3A36o-encontro-anual-da-anpocs&Itemid=76>

FUKS, M.; PERISSINOTTO, R. Recursos, decisão e poder: conselhos gestores de políticas públicas de Curitiba. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 21, n. 60, p. 67- 81, fev. 2006.

GOHN, Maria da Glória. *O protagonismo da sociedade civil: movimentos sociais, ONG's e redes solidárias*. São Paulo: Cortez, 2005. (Coleção questões da nossa época; v. 123).

GOODIN, R.E. SequencingDeliberativeMoments. *Acta Politica*, InternationalJournalofPolitical Science, Houndmills, v. 40, n. 2, p. 182-196, jul 2005.

GURZA LAVALLE, A.; HOUTZAGER, P; CASTELLO, G. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. *Lua Nova*. São Paulo, n. 67, p. 49-103, 2006a. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 15 mar. 2008.

GURZA LAVALLE, A.; ISUNZA VERA, E. Precisiones conceptuales para el debate contemporâneo sobre lainnovación democrática: participación, controles sociales y representación. In: _____. (Org.). *La innovación democrática en América Latina: tramas y nudos de la representación, laparticipación y el controle social*. México: CIESAS, UniversidadVeracruzana, 2010, p. 19-82.

HABERMAS, J. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. 2. ed. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, 2v.

HENDRIKS, Carolyn. IntegratedDeliberation: Reconciling civil society's dual role in deliberatedemocracy. *PoliticalStudies*, no 54, 2006.

IPEA. Relatório Final de Pesquisa (Conselho Nacional de Assistência Social), 2012. Disponível em: <<http://ipea.gov.br/participacao/estudos-do-ipea/conselhosnacionais>>. Acesso em 20 de fevereiro de 2013.

KECK, Margaret E. Governance regimes andthepoliticsofdiscursiverepresentation. In: PIPER, N.; UHLIN, A. (Ed.). *Transnationalactivism in Asia: problemsofpoweranddemocracy*. London: Routledge, 2003, p. 43-60.

MANIN, Bernard. *The principlesofrepresentativegovernment*. Cambridge University, 1997 (impressão 2002).

MANSBRIDGE, J. Everyday Talk in Deliberative System. In: MACEDO, S. (ed.). *Deliberative Politics: essays on democracy and disagreement*. NY: Oxford University Press, 1999. p. 211-239.

MANSBRIDGE, J., et al. A systemic approach to deliberative democracy. In: PARKINSON, J.; MANSBRIDGE, J. (ed.). *Deliberative systems: deliberative democracy at the large scale*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012, p. 1-26.

MENDONÇA, Ricardo Fabrino. The conditions and dilemmas of deliberative systems. In: 2013 *Apsa Annual Meeting*. Chicago, August 29th – September 1st, 2013.

PARKINSON, J. Legitimacy problems in deliberative democracy. *Political Studies*, v. 51, p. 180-196, 2003.

PIRES, Roberto; Vaz, Alexander. Participação faz diferença? Uma avaliação das características e efeitos da institucionalização da participação nos municípios brasileiros. In: AVRITZER, L. *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010, p. 253-304.

_____. Participação social como método de governo? Um mapeamento das 'interfaces socioestatais' nos programas federais. *Textos para discussão 1707*, IPEA, Brasília, 2012.

PITKIN, Hanna Fenichel. *The concept of representation*. Berkeley and Los Angeles: University of California, 1967.

PLOTKE, David. Representation is democracy. *Constellations*, v. 4, n. 1, p. 19-34, 1997.

RAMOS, Alfredo; FARIA, Claudia Feres. Las Conferencias de Políticas Públicas en Brasil: hacia un sistema integrado de participación y deliberación a nivel nacional. *Revista Española de Ciencia Política*, v. 32, p. 43-63, 2013.

ROSANVALLON, Pierre. *La legitimidad democrática: imparcialidad, reflexividad, proximidad*. Buenos Aires: Manantial, 2009.

SAWARD, Michael. Representation and democracy: revisions and possibilities. *Sociology Compass*. v. 2, n.3, p. 1000-1013, may 2008.

SECRETARIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. Análise das Conferências Nacionais de Assistência Social – 2005 a 2011. Grupo de Trabalho da SNAS. Ministério do Desenvolvimento Social. Brasília, 2013. (mimeografado).

_____. Censo SUAS 2013. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/sagissl/censo2013/auth/index.php>. Acesso em 20/06/2014.

TATAGIBA, Luciana. O novo estatuto da participação no contexto do Estado Pós-ajuste. In: *Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais*, XXIX, 2005, Caxambu. Anais... Caxambu: ANPOCS, 2005. (Paper)

TEIXEIRA, A.C.; SOUZA, C.H.L.; LIMA, P.P.F. Arquitetura da Participação no Brasil: uma leitura das representações em espaços participativos nacionais. *Textos para discussão 1735*, IPEA, Brasília, 2012.

URBINATI, Nadia; WARREN, Mark. E. The concept of representation in contemporary democratic theory. *Annual Review of Political Science*. n. 11, p. 387-412, 2008.

YOUNG, I.M. *Inclusionanddemocracy*. Oxford: Oxford University, 2000.