**Os sentidos de representação e de inclusão política nas Conferências de Políticas Públicas no Brasil**

Carla Giani Martelli (UNESP)

Carla Almeida (UEM)

Lígia Lüchmann (UFSC)

**Resumo**

Os Orçamentos Participativos, as Conferências e os Conselhos Gestores de Políticas Públicas estão, entre outras instituições participativas no Brasil, em alguma medida, alterando a configuração tradicional dos processos de elaboração e definição de políticas públicas no país, incorporando cidadãos e associações civis em espaços políticos que congregam diferentes mecanismos de participação e de representação. Essas novas instituições desafiam as reflexões acerca da inclusão e da representação política para além das abordagens centradas no modelo eleitoral. Tomando como referência empírica alguns dados sobre o perfil dos participantes, e em especial de entrevistas com lideranças que participam em Conferências Municipais, o artigo pretende, em diálogo com a literatura mais recente sobre a representação política, construir um mapa conceitual dos sentidos da representação e da inclusão que informam as avaliações e práticas dos atores que exercem função de liderança nesses espaços conferencistas.

**Introdução**

O debate contemporâneo sobre a participação da população nos processos de proposição, definição, implementação e avaliação das políticas pública vem desafiando o desenvolvimento de estudos e reflexões acerca das relações entre participação e representação no interior das instituições e experiências participativas. No caso brasileiro, testemunhamos a criação de diversos espaços participativos nas últimas décadas, alguns com importante projeção internacional, a exemplo do Orçamento Participativo (OP)[[1]](#footnote-1). Além dos OPs, os Conselhos Gestores de Políticas Públicas[[2]](#footnote-2) e as Conferências de Políticas Públicas, entre outros formatos participativos, têm dado corpo ao conceito de Instituições Participativas (IPs), designando um conjunto de programas e práticas institucionais que contam com a participação dos cidadãos e de setores governamentais nos processos de discussão, implementação e monitoramento de políticas públicas (PIRES e VAZ, 2010). Fazendo parte do rol das IPs, as Conferências de Políticas Públicas[[3]](#footnote-3) são aqui definidas como os amplos encontros participativos que reúnem setores sociais e governamentais para a discussão e apresentação de propostas e diretrizes em sua respectiva área de política. Esses encontros são previstos por lei e/ou por regimentos que determinam as regras de composição, periodicidade e competência. Embora as especificidades de cada área de política, em geral são convocadas pelo poder executivo com a participação de setores sociais mais organizados e de Conselhos Gestores. As conferências ocorrem de forma escalonada, iniciando na esfera municipal e progredindo, por meio da representação de delegados, para as etapas estaduais e nacional. Embora não apresentem competência deliberativa, elas se constituem como espaços muito importantes para a formação de uma agenda de questões e demandas a serem incorporadas pelas instituições governamentais. São, portanto, “mecanismos eficazes de canalização de demandas sociais e de avaliação da situação de serviços públicos, especialmente na etapa municipal” (Cortes, 2011, p.140).

As Conferências, assim como outros espaços e instituições de participação da sociedade na gestão de políticas públicas, embora designadas como instituições participativas, estão estruturadas em novas modalidades de exercício da representação política. Neste sentido, e em que pesem as diferenças e especificidades entre esses modelos participativos, no seu conjunto, eles vêm contribuindo, no Brasil, para a conformação de um processo de “pluralização da representação” (Gurza Lavalle; Houtzager; Castello, 2006; Lüchmann, 2007; 2008). Diante disso, parece prudente analisarmos esses fenômenos com lentes analíticas diferentes da lógica e dos critérios de legitimidade da representação eleitoral, evitando se julgar uma construção institucional por aquilo que ela não é. Conferências, Conselhos e OPs não são Parlamentos e nem visam a substituí-los[[4]](#footnote-4). São espaços, guardadas as devidas diferenças entre as áreas e entre eles, de articulação setorial e/ou temática que se dedicam à discussão e à formulação de políticas públicas, e em especial, ao controle das ações governamentais por meio de um registro ancorado no princípio da participação.

Não é à toa, portanto, que essas instituições participativas venham estimulando o desenvolvimento e a incorporação de novos modelos teóricos de democracia preocupados com a ampliação dos atores e dos espaços de atuação política. Democracia participativa e democracia deliberativa têm sido, entre um leque mais amplo de proposições e modelos, os principais instrumentos teórico-analíticos de avaliação dessas instituições, na medida em que, embora com trajetórias e características diferenciadas, compartilham um conjunto de críticas a um modelo schumpeteriano da democracia representativa. Nessa medida, esses modelos resgatam princípios da participação e da deliberação, com ênfase na dimensão da inclusão, seja no sentido da participação direta dos indivíduos tradicionalmente excluídos das esferas da política institucional, seja no sentido da diversificação - ou pluralização - das demandas, interesses, necessidades e perspectivas, requisito central de perspectivas deliberativas da democracia. Em boa parte dos espaços participativos, os processos de inclusão ocorrem por via da representação, o que tem suscitado questões acerca da legitimidade democrática dessa representação, na medida em que os representantes agem “em nome de” outros, propondo e/ou tomando decisões políticas. Como apontamos anteriormente, as Conferências são fóruns mais amplos e abertos que reúnem, de acordo com a periodicidade definida por cada área de política, representantes do Estado e da sociedade civil tendo em vista avaliar e propor diretrizes da respectiva política pública. Seja possuindo caráter consultivo e/ou deliberativo, constituem-se como fóruns complexos e escalonados, incorporando e canalizando os debates e demandas que ocorrem desde o plano local (Cunha, 2012; Cortes, 2011). Essa dimensão da escala constitui-se como uma importante característica das Conferências, na medida em que amplia as possibilidades de participação do plano local e regional para o nacional. Neste sentido, o fenômeno das conferências também tem suscitado reflexões que são caras à teoria democrática, em especial as dimensões – e inter-relações – entre participação, inclusão e representação.

No entanto, e em que pesem os estudos que abordam as conferências pelo viés da temática da representação[[5]](#footnote-5), o fato é que ainda são poucos os trabalhos que abordam as dinâmicas e os sentidos da representação que operam no interior dos processos conferencistas, em especial, os realizados na esfera municipal, que nos parece ser um recorte privilegiado ao permitir perceber a gênese de todo um processo representativo, na combinação de elementos e variáveis dos diferentes setores de política e seus possíveis desdobramentos para as outras escalas.

Assim, visando contribuir para o adensamento das análises neste campo, o artigo foca para uma dimensão pouco explorada nos estudos sobre a representação junto às IPs, qual seja, os sentidos de representação e de inclusão política que têm sido imputados pelos próprios atores, em especial pelas lideranças das diferentes áreas das Conferências. Tendo em vista este propósito, o trabalho inspira-se nas ideias desenvolvidas por Gurza Lavalle e Szwako (2015)[[6]](#footnote-6)ao buscar lidar com a dimensão da representação enquanto categoria prática, informada pelos significados que essa noção assume para os atores que participam das conferências. Seguindo a abordagem daqueles autores, quando perscrutada no plano dos sentidos, a análise deve pressupor que os significados de representação estão inscritos em contextos, disputas e relações, sendo invocados, portanto, por indivíduos inseridos em coletividades (grupos, associações, movimentos, comunidades) e em relação com outros atores civis, políticos ou econômicos (Gurza Lavalle e Szwako, 2015, p. 176). Além disso, a análise deve também considerar que os significados práticos não são definitivos e estáveis, na medida em que variam “conforme o ator aludido, as questões ou conflitos em jogo e até a presença ou não de terceiras partes”. Diante disso, o trabalho pretende responder às seguintes questões: quais os sentidos “nativos” da inclusão e da representação? Em que medida esses sentidos dialogam com as propostas e perspectivas teóricas sobre a representação política? Em que medida desafiam esses modelos teóricos, trazendo à tona novas dimensões ao complexo fenômeno da representação, em especial da pluralização da representação política no mundo contemporâneo? Além dessa dimensão da representação, pretende-se também refletir sobre o significado de inclusão, perscrutando os sentidos “nativos” dados a ele. Uma das questões que as pesquisas sobre o perfil de participantes de IPs buscam responder é: em que medida as instituições participativas configuram-se como processos que incluem setores tradicionalmente ausentes nos espaços de representação política tradicional, como as mulheres, os negros, os setores mais pauperizados da população? Veremos aqui como os sentidos “nativos” trazem outras perspectivas que alargam a noção de inclusão política, abrindo novas possibilidades para se pensar a efetividade democrática desses espaços.

Além desta introdução, o trabalho foi estruturado em três partes. Na primeira parte, apresentamos os procedimentos, as fontes e o escopo da pesquisa empírica sobre a qual nossa análise se baseia, bem como as hipóteses que foram exploradas, em especial, a importância das áreas de políticas setoriais para o entendimento acerca dos diferentes sentidos de inclusão e de representação invocados pelas lideranças sociais. Na segunda parte, abordamos os estudos situados no campo das IPs que buscam construir conceitos e bases de legitimidade da representação ali exercida e, também alguns elementos das teorias que, inscritas no campo da democracia representativa, têm trazido aportes importantes no campo de estudos sobre a inclusão e a representação política. Na seção seguinte, dedicamo-nos à análise do material empírico.

1. **Nota metodológica e hipóteses de pesquisa**

Os dados que embasam as análises contidas neste trabalho provêm de duas pesquisas. A primeira resulta de questionários aplicados durante a realização de sete conferências municipais ocorridas na cidade de Piracicaba/SP[[7]](#footnote-7), durante o ano de 2013, em diferentes áreas de políticas públicas: Assistência Social, Cultura, Educação, Igualdade Racial, Cidades, Esporte, e Meio Ambiente.No total, foram 407 questionários, com perguntas fechadas e abertas, que recolheram informações sobre o perfil socioeconômico, político-institucional e associativo dos conferencistas. As perguntas abertas levantaram dados sobre os motivos da participação e as expectativas com relação às conferências (Martelli & Romão, 2016). Numa segunda etapa daquela pesquisa, foram realizadas entrevistas em profundidade com cinco conferencistas com perfil de liderança e intenso histórico de participação no município de Piracicaba, atuando em movimentos sociais, em ONGs, e/ou participando como membros de conselhos gestores de políticas públicas, orçamento participativo, audiências públicas etc. Nas falas transcritas se verá que os entrevistados participam de várias conferências temáticas, tanto no nível municipal, como estadual e nacional. Assim, privilegiaremos o diagnóstico que fazem dessa experiência, para além das sete conferências em que foram aplicados questionários.

O principal objetivo dessa segunda etapa foi explorar, junto aos participantes com alto grau de engajamento, indagações referentes à efetividade das conferências naquilo que diz respeito à sua capacidade de inclusão – via participação direta ou via representação de grupos de interesse – daqueles que têm estado tradicionalmente excluídos das esferas da política institucional ou que recebem tratamento precário ou ausente no modelo padrão de representação eleitoral.

As análises do material empírico resultante dessa segunda etapa sugeriram que a área da política pública poderia contribuir na explicação das diferenças encontradas nos perfis e em diferentes noções de representação e de inclusão que circulam nas conferências (Martelli, 2015). Com o objetivo de explorar este achado, realizamos uma segunda pesquisa junto às conferências municipais ocorridas (em 2015) nas cidades de Maringá/PR e Florianópolis/SC[[8]](#footnote-8), nas seguintes áreas: Políticas para Mulheres, Políticas para Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (LGBT) e Igualdade Racial. Essa segunda pesquisa escolheu como foco os participantes com perfil de liderança ou com alto nível de engajamento (tal como nas entrevistas em Piracicaba) com o objetivo de ampliar e aprofundar análises sobre os sentidos nativos da representação política e sua relação com a inclusão[[9]](#footnote-9). Nesta segunda etapa foram aplicados, ao todo, 35 questionários[[10]](#footnote-10) que contemplaram perguntas sobre o perfil socioeconômico, político-institucional e associativo dos conferencistas, bem como sobre as motivações e as expectativas que norteavam a sua participação naquele espaço. O questionário também contemplou perguntas sobre a representatividade dos participantes e dos eleitos para a etapa superior, e sobre quais os grupos e/ou setores consideram excluídos desses espaços conferencistas.

Como se verá, a hipótese de que a área de política importa para explicar os sentidos nativos de representação política que circulam nas conferências se confirmou. Essa variável – área de política – abriga pelo menos quatro elementos que nos parecem determinantes para entendermos algumas diferenças encontradas, quais sejam: 1) a trajetória da participação da sociedade civil: considera o envolvimento de setores da sociedade civil na conformação do sistema participativo da respectiva política. Assim, além da área de saúde que foi protagonista no processo de constituição de espaços participativos no país, as áreas de políticas de defesa de direitos – das mulheres, da população negra, LGBT, etc. – também apresentam uma trajetória de organização e ativismo de movimentos sociais e atores engajados politicamente na busca e realização de processos participativos; 2) a estrutura da comunidade de política[[11]](#footnote-11): engloba o primeiro elemento, qual seja, os setores atuantes da sociedade civil, e inclui outros setores, em especial do Estado, compondo, portanto, um espectro formado por movimentos sociais, ONGs, associações, empresas, burocracia do Estado, profissionais especializados, etc.; 3) a força da tradição: áreas que reforçam os lugares ocupados por setores dominantes na sociedade, seja em termos de gênero, raça/cor, renda, escolaridade e/ou outros; e 4) o grau de conflituosidade da área: algumas áreas, mais do que outras, carregam um histórico de conflito, como é o caso de setores que envolvem temas como reforma urbana, reforma agrária, economia sustentável, políticas focalizadas, etc.

A nossa pesquisa apontou a importância de se olhar para esses elementos tendo em vista compreender as diferenças não apenas nos perfis dos participantes das conferências, mas nos sentidos atribuídos às dimensões da inclusão e da representação.

1. **Inclusão e representação política no debate teórico contemporâneo**

A multiplicação de atores e espaços que se instituem em nome da representação política e o surgimento de demandas que partem dos grupos sub-representados por uma “política da presença” têm resultado em inovações institucionais que abalam alguns dos princípios fundamentais que deram sustentação ao modelo tradicional do governo representativo. Por isso mesmo, aqueles fenômenos têm também fertilizado significativamente o debate conceitual e teórico acerca das relações entre representação política e democracia. Nesse item, recuperamos alguns dos traços mais importantes desse debate com a intenção de qualificar nossa análise sobre o conjunto dos problemas que emerge dos sentidos nativos de representação e inclusão que circulam nas conferências de políticas públicas.

* 1. **Os novos formatos de representação política**

Novos argumentos vêm sendo construídos tendo em vista o reconhecimento da importância democrática dos diferentes formatos, atores e práticas de representação nas sociedades contemporâneas, com destaque àqueles que apontam déficits no modelo da representação política eleitoral em cumprir com o requisito democrático da inclusão política. Seja pelas denúncias acerca dos limites estruturais do modelo de representação eleitoral; seja pelo viés analítico pautado em um diagnóstico de crise do sistema representativo, medido pela conjunção de fatores como desconfiança político-institucional, apatia política e abstenção eleitoral; e ainda, pelo reconhecimento do aumento da complexidade e da pluralidade social, o fato é que o monopólio do modelo sufragista de representação política vem sendo desafiado, em diferentes vertentes analíticas, perante a pluralização de espaços e atores que reclamam (Saward, 2009) a sua legitimidade representativa diante da sociedade e das instituições políticas tradicionais (governos e parlamentos).

Os exemplos do que seria o fenômeno da pluralização da representação são inúmeros na literatura, conformando uma constelação muito heterogênea de práticas que vêm sendo, em comum, agrupadas sob o conceito de representação. Tais práticas podem ser, conforme a bibliografia, desencadeadas por indivíduos, grupos e instituições que visam falar ou atuar em nome de outros indivíduos, grupos, populações, animais e a natureza, na grande maioria dos casos, independente de terem sido formalmente escolhidos ou autorizados pelos supostos representados.

Essa multiplicidade de demandas e práticas representativas, as quais, em muitos casos transcendem os limites territoriais dos estados nacionais, passa a desafiar, no campo da teoria democrática, novos entendimentos acerca das suas possíveis contribuições à democracia (Urbinati e Warren, 2008). Assim, um conjunto de argumentos que buscam o reconhecimento da legitimidade dessas práticas representativas pode ser encontrado na literatura mais recente, especialmente direcionada para as práticas de representação mais informais desencadeadas por diferentes atores sociais (Saward, 2009; Dryzek e Niemeyer, 2008; Urbinati e Warren, 2008; Gurza Lavalle e Isunza Vera, 2011; Castiglione e Warren, 2006; Rehfeld, 2006).

No cenário nacional, observamos uma importante contribuição desse debate no campo das instituições participativas, em especial os conselhos gestores, os OPs e as conferências. Como a literatura recente tem demonstrado, esses espaços têm sido amplamente avaliados sobre o registro da participação, embora operem, em boa parte, por meio de mecanismos e regras – públicas e institucionais – de representação (Gurza Lavalle, 2011; Lüchmann, 2011; Almeida, 2010). Tomando em conta, a partir da análise de Pitkin (s.d [1967]), o sentido básico de participação (estar presente) e de representação (tornar presente algo que está ausente) fica claro o peso dado à presença ao sentido de inclusão de modelos democráticos participativos ancorados na ideia de que as decisões políticas devem ser tomadas por aqueles que serão impactados por elas.

Todavia, frente ao reconhecimento dos limites da participação, importa avaliar em que medida essas novas modalidades institucionais incorporam princípios e mecanismos da representação, em íntima articulação com a dimensão da inclusão, na medida em que estamos lidando com formatos de representação política que estão assentados em aspectos institucionais e legais que normatizam um tipo de representação voltado para a formulação e/ou o controle de políticas públicas que afetam setores sociais mais amplos.

Revelando, portanto, um horizonte mais rico no fenômeno da representação política, essas experiências e instituições vêm suscitando um debate que procura alargar a concepção de representação que está baseada nos requisitos da autorização e da *accountability* operacionalizados pelas instituições democráticas de base eleitoral. De acordo com Pitkin (1972), diferente de outras práticas ou atividades representativas, a representação política democrática implica tornar de alguma forma presente os que estão ausentes, agindo no interesse (*Acting for*) dos representados de forma responsiva a eles, o que requer a adoção de mecanismos de autorização e de *accountability*. Tendo em vista a ausência, em muitos casos, ou a pluralidade, em vários outros, desses requisitos nas práticas alternativas, o desafio teórico passa a ser o de tentar encontrar outros equivalentes ou critérios que possam validar a dimensão democrática dessas experiências. (Castiglioni e Warren, 2006; Rehfeld, 2006; Isunza Vera e Gurza Lavalle, 2010).

No caso da literatura brasileira, e tendo em vista se pensar em um modelo teórico de acomodação democrática dessas práticas institucionais de representação, percebe-se um importante deslocamento do pressuposto da autorização em direção ao requisito da *accountability* da representação. Gurza Lavalle, Houtzager e Castello (2006) denominam de “representação presuntiva”[[12]](#footnote-12) ou “virtual” às práticas de representação alternativas que não envolvem, necessariamente, mecanismos de autorização, com especial ênfase àquelas desempenhadas pelas organizações da sociedade civil. Desapegada de um ato de autorização inicial, a *accountability* passa a ser sustentada por meio de relações, ou conexões com os representados, abrindo passo para se pensar a legitimidade em função dos processos mediante os quais as organizações civis internalizam, definem e depuram as prioridades e propósitos da representação por elas exercida. A dissociação entre representação e autorização também é encontrada no trabalho de Avritzer (2007) ao ressaltar que, para esses casos de representação da sociedade civil em espaços institucionais, não é a autorização, e sim a afinidade ou a identificação de temas e situações de vida que dão legitimidade a esses atores para um desempenho representativo garantido pelo “vínculo simultâneo entre atores sociais, temas e fóruns capazes de agregá-los” (p. 445).

Há, aqui, um forte deslocamento com relação às exigências e critérios de representação que conformam o modelo eleitoral, embora a representação esteja ancorada em aspectos institucionais e legais que normatizam esses espaços no exercício do controle social sobre os governos eleitos. É neste sentido que a pergunta acerca da legitimidade dos atores que exercem funções de representação nesses espaços constitui-se como um debate de ponta acerca da dimensão da *accountability* dos atores sociais (Gurza Lavalle, 2011).

Entretanto, os argumentos e pressupostos sobre essas novas formas de representação - de como elas devem ser propriamente nomeadas e em que consistem suas bases de legitimidade - comportam dissensos importantes. Assim, se há um razoável consenso em torno dos limites da democracia eleitoral no cumprimento do ideal da inclusão política, devemos registrar que as novas práticas mencionadas acima nem sempre são vistas como avanços ou aprimoramento dos problemas já conhecidos e típicos das instituições tradicionais.

Para Miguel (2011), por exemplo, as práticas nomeadas como representação - e que prescindem da autorização - retiram a possibilidade dos “constituintes” autonomamente construírem seus interesses e preferências, deixando-os na dependência das boas intenções daqueles que se intitulam seus representantes. Isso se torna mais problemático se considerarmos que representantes e representados não estão nas mesmas condições de igualdade em termos de acesso a recursos e informações. Nesse caso, poder-se-ia perguntar sobre as possibilidades que teriam os representados de rejeitar a representação reclamada em seu nome, principalmente quando ela é “autenticada” por instituições poderosas. Assim, os casos saudados pela bibliografia como novas formas de representação retirariam aquilo que é positivo na democracia eleitoral, que com todas as suas limitações, reconhece que a instituição de representantes é uma prerrogativa dos representados.

Em outras visões, a consideração da pertinência, e mesmo das potencialidades de novas formas de representação que não se enquadram nos procedimentos do sistema eleitoral tradicional, não implica em aceitar a legitimidade de práticas que suspendem a exigência da autorização (Almeida, 2015). Isso vale, em especial, para o julgamento de instituições participativas como os conselhos gestores, nos quais os atores presentes detêm poder de decidir sobre recursos e assuntos públicos. Se o direito a ter assento nessas instâncias decisórias ocorre sem nenhuma forma de autorização, seus desenhos institucionais deveriam ser reformados de modo a garantir o devido controle dos representantes pelos representados. Uma prática propriamente de representação, para assim ser nomeada, precisaria, neste entendimento, atender a essa exigência mínima, inclusive para se diferenciar das práticas que podem ser agrupadas no conceito de “participação”, e que dizem respeito a ações que, a *priori*, são legítimas porque feitas em próprio nome prescindindo, assim, da justificação.

Como se nota, encontramos na bibliografia alguns dissensos em torno das práticas que vêm sendo nomeadas como expressão da pluralização da representação. Neste trabalho, queremos saber como os agentes que participam das conferências interpretam a representação ali exercida, em especial, em nome “de quem” ou “do que” pretendem falar.

* 1. **Representação e política da presença**

As demandas provindas de diversos movimentos sociais por uma “representação justa” ou pela inclusão, na política institucional, de grupos que se encontram sub-representados, também impactaram fortemente os debates contemporâneos sobre a representação política. Algumas expoentes da teoria política feminista têm se destacado na qualificação e justificação teórica daquelas demandas, que passaram a ser nomeadas, no debate corrente, de “política da presença”, “representação descritiva”, “representação de grupos” ou “representação por espelho”. Essas denominações colocam em foco o problema das disparidades existentes entre a diversidade de grupos que compõem a sociedade e a homogeneidade constatada na composição das instituições representativas em termos, por exemplo, de gênero, etnia e classe social. Como argumenta Phillips, quando os representantes compartilham de características comuns, desviando-se daquelas do eleitorado como um todo, “há um caso claro para dizer que algo está errado. Essas ‘características’ são obviamente relevantes por si mesmas, e alguns grupos se tornam mais poderosos do que os outros” (Phillips, 2011, p. 342).

Sem desconsiderar o avanço representado pela conquista do “direito de votar e ser votado”, Phillips argumenta que as fortes disparidades encontradas entre a composição das instâncias representativas e a composição da sociedade mostram os equívocos de se considerar aqueles direitos como o ápice da democracia. Para ela, a consequência dessas constatações é a de que a democracia não deve ter o indivíduo como medida exclusiva do reconhecimento político, já que os pertencimentos grupais mostram-se decisivos para os destinos das pessoas ao disponibilizarem ou restringirem oportunidades e recursos (Phillips, 2011).

Evidentemente, esses argumentos enfrentam o desafio de definir os contornos das linhas grupais que devem ser reconhecidas para efeitos políticos, dada a variedade dos grupos sociais existentes. Para Williams (1988) e Young (2006), por exemplo, os grupos dignos desse reconhecimento são aqueles cujo pertencimento individual é involuntário e imutável. Ou seja, o pertencimento, nesses casos, não é resultado simples de uma preferência ou escolha. Nos termos de Young, tais grupos são frutos de longos processos históricos que cristalizam as estruturas sociais que, por sua vez, posicionam desigualmente os indivíduos na sociedade em termos de acesso a oportunidades e recursos. De forma semelhante, nos termos de Williams, os grupos dignos de reconhecimento político são aqueles que sofreram uma história de discriminação e opressão a qual, reproduzida por gerações, emoldura as desigualdades estruturais que dificultam substantivamente as condições para que os indivíduos participem “como um igual” das instituições sociais e políticas. Essas barreiras são configuradas por desvantagens materiais e simbólicas, na medida em que os significados negativos que a “cultura dominante” atribui aos indivíduos pertencentes a esses grupos resultam numa autoimagem de subordinação. Para Williams, as injustiças sofridas no passado pelos indivíduos pertencentes a esses grupos continuam a determinar as condições presentes de suas vidas.

Tendo em vista esses argumentos, a ausência ou a precária presença de indivíduos pertencentes a grupos subordinados ou oprimidos socialmente seria uma injustiça que merece reparação. Mas problemas e dissensos de várias ordens se desdobram desses argumentos, uma vez que o reconhecimento de um grupo com direito especial à representação pode ser visto como algo que compromete o princípio da autonomia e da responsabilidade dos indivíduos pertencentes a ele para identificar e agir por si mesmos na defesa de seus interesses (Williams, 1998).

Por outro lado, para Goodin (2004), por exemplo, a “política da presença” é problemática porque as condições de tempo e espaço demandadas pela inclusão comprometeriam a qualidade dos processos deliberativos. Nessa perspectiva, “presença” e “deliberação” seriam princípios não ajustáveis facilmente. Somando-se a isso, as múltiplas diferenças intragrupais colocariam sérios problemas para a operacionalização de uma política da presença. Afinal, no universo das mulheres, convivem diferenças em termos de etnia, classe e orientação sexual, por exemplo, que se combinam de múltiplas formas, gerando identidades cruzadas. Como, nesse cenário, tornar viável uma “política da presença”? Como reconhece Phillips, por exemplo, “não caímos simplesmente em uma ou outra definição; tipicamente na política, cada uma de nós oscila entre muitas identidades, formando e reformando alianças, tentativas que podem não sobreviver ao problema corrente”(Phillips, 2011, p. 347).

As feministas, novamente, esforçam-se para construir respostas para esses problemas, o que não significa que elas sejam consensuais nesse campo teórico, ou mesmo que elaborem respostas totalmente completas, acabadas ou plenamente convincentes. Assim, para Phillips (2011), uma vez reconhecida a necessidade de incluir a presença dos distintos grupos na sociedade, isso não significa que os representantes devam ser vistos como representando especificadamente um grupo étnico ou um gênero. Segundo a autora, se as mulheres não podem deixar seu gênero quando adentram nas instâncias representativas, tampouco elas devem expressar-se como representantes apenas por esse critério. Neste sentido, se a exclusão ou a precária presença de mulheres nas instâncias que decidem temas relacionados às suas vidas e corpos constituem um problema que a democracia deveria resolver, isso não significa assumir que aqueles temas sejam exclusivos à fala e representação das mulheres. Preocupada com os perigos dos “essencialismos” e ao mesmo tempo advogando pela “política da presença”, Phillips (2011) afirma que não cabe, às mulheres, falar exclusivamente das “questões das mulheres” ou apresentarem-se unicamente como representantes pertencentes a um “sexo”.

Para a outra autora que temos recorrido aqui, Iris Young (2006), é fundamental reconhecer o caráter específico da representação de grupos para evitar a cilada de supor que mulheres, por serem mulheres, por exemplo, poderiam representar as mesmas opiniões ou interesses de todas as outras mulheres. O que ela defende é a pluralização das formas pelas quais podemos ser representados, considerando três delas: a representação de interesses, opiniões e perspectivas. Na primeira, os indivíduos são representados em termos de seu pertencimento a uma organização que disputa recursos para concretizar determinados objetivos, como por exemplo, os sindicatos. Na segunda, os indivíduos são representados em termos das crenças e valores que eles defendem para a sociedade, ou seja, essa representação projeta uma ideologia e um projeto de vida em comum. Os agentes dessa representação podem ser partidos e igrejas, por exemplo.

A terceira, a representação por perspectiva, diz respeito aos “pontos de vistas” gerados a partir do compartilhamento de uma mesma posição na estrutura social. Diferentemente da representação de interesse e de opinião, a representação por perspectiva não carrega um conteúdo político preciso ou definido, já que ela expressaria mais um ponto de vista sobre a sociedade gerado pela experiência de ocupar um lugar específico na estrutura social em termos, por exemplo, de gênero, classe social etnia. Nessa proposta, por exemplo, as mulheres podem se distinguir bastante entre si em termos das crenças e interesses que defendem, entretanto, elas compartilhariam uma forma específica de enxergar a sociedade advinda de sua posição de gênero diante dos homens. A representação por perspectiva teria por objetivo inserir, nas arenas de decisões, esses “pontos de vistas” que resultam de uma posição compartilhada na estrutura social, já que somente em condições muito especiais membros de grupos estruturais diferentes podem se representar. Por exemplo, um “homem asiático-americano” poderia representar um “afro-americano” se aquele tivesse crescido num ambiente comunitário e num ambiente de trabalho predominantemente afro-americano, bem como se estivesse inserido em relações *predominantemente* afro-americanas.

Convém registrar que a distinção que Young faz entre “perspectivas” e “interesses” tem gerado várias críticas. Para Melissa Williams (1998), por exemplo, a posição na estrutura social definiria os limites a partir dos quais uma interpretação do interesse seria construída. Para essa autora, ao enfatizar a distinção entre perspectiva e interesse, Young teria valorizado a expressão política da “diferença em si”, desvinculando-a das possibilidades de contestação das desigualdades sociais.

A defesa da “política da presença” recoloca, assim, o problema “de quem pode falar por quem” e, consequentemente, o problema “do conteúdo” dessa representação, ou seja, “o que” precisamente deve ser objeto dessa representação, ou que “bem” (*good*) democrático desejamos que ela concretize. Um dos pontos de forte tensão diz respeito às expectativas de que a “política da presença” venha acompanhada por uma “política das ideias”, ou seja, de um conteúdo político preciso (Phillips, 2011).

A “política das ideias” remete a uma noção de representação que enfatiza, sobretudo, a “ideia” ou a “causa” defendida por um representante. Ou seja, diz respeito, sobretudo, à “mensagem” que o representante leva e defende, o que está associado a uma representação por *advocay*. A “política da presença”, como dissemos, chama a atenção, diferentemente, para o “mensageiro em si”, enfatizando que ele impacta em alguma medida o próprio conteúdo da representação. Entretanto, podemos perceber tensões nas diferentes expectativas de que “presença” e “ideia” caminhem juntas. Como veremos, as nossas entrevistas expressaram algumas dessas tensões, mostrando o quanto o debate sobre a representação/inclusão política cruza e conecta os campos da prática e da teoria política.

1. **Os sentidos nativos de inclusão e representação política nas Conferências de Políticas Públicas**

É plausível aceitar a premissa de que “estar representado” é estar, de alguma forma, “incluído politicamente”. Nesse sentido, a representação aparece como sinônimo da inclusão (Plotke, 1997). Entretanto, vale à pena explorar em momentos diferentes os sentidos atribuídos a essas ideias pelos participantes das conferências porque, como veremos, elas possuem ramificações próprias que merecem atenção.

* 1. **Inclusão**

A ideia de“pluralização da representação”, já tratada neste artigo, inspira-nos a falar em “pluralização da inclusão”, na medida em que identificamos, nas práticas informadas pelos atores conferencistas, uma ampliação e pluralização do próprio sentido de inclusão, contemplando três diferentes aspectos: 1) o sentido de inclusão enquanto *presença de indivíduos* com perfis socioeconômicos que estão ausentes das tradicionais instituições de representação; 2) o sentido de inclusão enquanto *inserção de temas, interesses e causas* a serem consideradas nos processos de discussão e decisão; e 3) o sentido de inclusão enquanto *alargamento ou expansão da comunidade de debate*, em especial garantida pela presença de setores chave, tanto do governo, quanto da sociedade, por possuírem autoridade e/ou algum vínculo ou trajetória na área das conferências (*policy communities*).

Para tratar do primeiro aspecto, qual seja, o da capacidade de inclusão de setores tradicionalmente excluídos das instituições políticas, nossos dados reforçam os resultados de outros estudos que demonstram, por um lado, as dificuldades de inclusão, nas conferências, dos setores mais pauperizados da população, e por outro lado, de processos de inclusão seletiva, intimamente relacionados com os respectivos campos de políticas públicas. A título de exemplo, trazemos os dados sobre o perfil socioeconômico da pesquisa realizada sobre as sete conferências de Piracicaba[[13]](#footnote-13). No que diz respeito à variável gênero,há certo equilíbrio na presença de homens e mulheres nas conferências de Igualdade Racial, Meio Ambiente e Cultura. No entanto, nas conferências da Assistência Social e da Educação há presença massiva de mulheres (96% e 92% respectivamente) e maior presença de homens nas conferências de Esporte (63%) e Cidades (58%). Assim, como no caso dos Conselhos Gestores, esses registros da incidência de mulheres nas áreas sociais corroboram as pesquisas que apontam forte correlação entre setor temático e gênero, sugerindo que determinadas áreas de políticas públicas, as de corte social, mobilizam as mulheres para o exercício da participação e da representação em detrimento de outras, que ainda parecem ser consideradas como o campo de domínio e de competência masculina (Lüchmann, Almeida e Gimenes, 2016). Com relação à faixa etária, com exceção da conferência do Meio Ambiente que apresentou a maior presença de jovens (45,6% entre 15 e 27 anos), o grupo mais representativo nas demais conferências encontra-se na faixa entre 41 e 53 anos, seguido do grupo com idade entre 28 e 40 anos, configurando um quadro de sub-representação dos mais jovens e de pessoas com mais de 70 anos. Na variável raça/cor, os dados mostraram que a participação de brancos prevalece sobre a de pretos e pardos (categorias utilizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE), com exceção da área da Igualdade Racial, que apresentou a presença de 62% de pretos. No que se refere ao perfil educacional, chama atenção o alto grau de escolaridade dos conferencistas: ensino superior completo na Assistência Social (76%), Esporte (63%), Educação (57%) e ainda pós-graduação na Educação (26%), seguida da Cultura (19%) e das Cidades (17%). A conferência da Igualdade Racial é a que apresenta o maior número de participantes sem ensino médio completo (12%). No que se refere à renda, observa-se que a população que ganha menos de R$ 1.000,00 (ou seja, mais ou menos o valor de um salário mínimo) não está representada em nenhuma das conferências.

Alguns outros dados - como ocupação e perfil político-associativo - são importantes para confirmar nossa hipótese de que o setor de política importa para tratar de questões referentes à representação e ao potencial de inclusão enquanto presença nas conferências. Recorrendo novamente aos exemplos de Piracicaba, trazemos brevemente os dados do perfil associativo e político advindos das respostas às perguntas sobre os vínculos com entidades, movimentos sociais, partidos políticos, sindicatos, conselhos ou outras instituições participativas.

Vejamos brevemente cada uma das conferências. A conferência do Esporte é a que apresenta o maior número de participantes vinculados a organizações não governamentais (ONGs) e entidades da sociedade civil e filiados a partidos políticos. Também é a que traz o maior número de membros de Conselhos Gestores. Quando observamos as respostas sobre ocupação, alguns pontos também ficam esclarecidos: 30% dos participantes são professores (muitos declararam que da área de Educação Física); 33% trabalham na área do esporte em Departamentos e Diretorias; alguns são funcionários públicos. Ou seja, em boa medida, os participantes da conferência trabalham em órgãos da Prefeitura, tendo sido convocados pela mesma (a grande maioria disse ser a *convocação/representação* o motivo da participação), o que indica a realização de uma conferência com pouca participação da sociedade civil independente do governo. É possível que aqueles que assumem cargos na *Secretaria de Esportes, Lazer e Atividades Motoras* de Piracicaba sejam da confiança do governo municipal, o que pode explicar ser a conferência de Esporte a que trouxe o maior número de filiados a partidos políticos (PSDB)[[14]](#footnote-14) e o maior número de simpatizantes (PSDB), partido que ocupa a prefeitura desde 2005. Esses dados ajudam a fortalecer a ideia de que o campo político, em especial a sua capacidade de indutor por *convocação,* tem tanto mais força quanto menos mobilizada for a comunidade de política do setor. Aqui, o elemento força da tradição também se confirma: a área do esporte é tradicionalmente ocupada por homens (63% de homens na conferência).

A conferência das Cidades se seguiu à do Esporte na vinculação a ONGs, entidades e filiação a partidos políticos, incluindo grande vinculação com movimentos sociais e sindicatos. Destaca-se que esta conferência é a que apresenta o maior número de residentes antigos da cidade de Piracicaba (que tem de 20 a 80 anos de residência na cidade), verificando-se grande presença de profissionais ligados à construção civil, engenheiros, arquitetos, além de vereadores, profissionais ligados à questão de urbanização e saneamento básico. Essa conferência parece mostrar uma comunidade de política mais bem estruturada, o que se verifica nos dados sobre ocupação e perfil político-associativo de seus membros.

Com relação à conferência da Educação, 34% dos conferencistas ocupam cargo de direção em escolas; 30,6% são docentes; 14,7% exercem atividades de coordenação, supervisão e orientação pedagógica, e 8% trabalham nas escolas em serviços administrativos. Esses dados explicam porque é a conferência com o maior número de pós-graduados (26%), já que muitos ocupam cargos diretivos. Esse grupo de participantes é o que apresenta o menor grau de vinculação a ONGs ou entidades sociais, apresentando também fraca vinculação a movimentos sociais e sindicatos, além de baixa vinculação partidária (2%). Aqui, novamente aparece o poder público como *indutor por convocação*. Esta conferência fica colada à prefeitura inclusive devido ao horário em que ocorre, como sinaliza uma das lideranças entrevistadas:

Participei da conferência da Educação. Sou conselheiro. Não conseguimos atores como alunos e pais presentes. Pensar os dias da conferência que fossem no final de semana para possibilitar a participação de outros atores. Quem participa são os trabalhadores da educação. Querem ir nos dias que estão trabalhando. Tem grande representação dos profissionais da Secretaria Municipal da Educação. Baixa participação de sindicatos, até porque estavam em período de greve e estavam mobilizados para isso. O governo não estava presente. Só os profissionais da Secretaria. Baixa participação das universidades[[15]](#footnote-15) (E1- Conferência Educação/ Piracicaba).

Aliás, essa questão do horário em que ocorrem as conferências, e a implicação disso para selecionar *a priori* quem pode ou não participar, também é observada por uma liderança da Conferência das Mulheres em Florianópolis:

Muitas mulheres ficaram fora. As que trabalham. É porque, assim, na verdade, eu acho que, talvez, pelo horário que a gente tá fazendo, pelo dia, há muitas mulheres trabalhadoras que não conseguem vir, que não conseguem liberação do trabalho e que não vem. Mas a gente fez a conferência *pra* todas, fez aberta, convidando todo mundo. A gente sabe que em função disso muitas mulheres não conseguem participar. […] Hoje tem os movimentos, a representação dos movimentos que podem sair, que tem essa oportunidade de sair, que já militam mesmo, essas dão um jeito de vir até aqui. Essas mulheres vêm. E as que são vinculadas às entidades públicas, essas também vêm. Essas conseguem vir com mais facilidade. Agora tem domésticas, essas mulheres, elas acabam não conseguindo ser liberadas do trabalho pra vir aqui. Não é que nós excluímos, o processo exclui. Várias questões, as comerciantes que deveriam estar aqui, empresárias, a gente não *tá* tendo elas aqui. (E6 - Conferência Mulheres/Florianópolis)

A conferência da Assistência Social de Piracicaba se destacou pelo fato de ser a que apresentou o menor número de participantes vinculados a movimentos sociais, na contramão da tradição de grande envolvimento social da área de Assistência Social (seguindo-se a área da saúde). Os dados mostraram que não há participantes vinculados a movimentos sociais, além de uma baixíssima filiação partidária, sendo também a conferência com o maior índice de não sindicalizados e com pouca participação em Conselhos Gestores. 40,42% são assistentes sociais, mas 21,2% dos presentes não estavam trabalhando à época da conferência. A idade dos participantes poderia sugerir alguma explicação para o não envolvimento do setor em outras entidades (26% entre 15 e 27 anos e 35% entre 28 e 40 anos), hipótese ainda a ser melhor explorada em novos estudos que expliquem a especificidade desse setor no conjunto das conferências realizadas na cidade.

A conferência do Meio-Ambiente destaca-se por ter o maior número de participantes jovens, sendo quase 50% com ensino superior incompleto, uma vez que ainda estão cursando o ensino superior. São estudantes do curso de gestão ambiental que souberam da conferência por meio dos professores e colegas da faculdade. A idade dos conferencistas também pode explicar ser a primeira conferência da qual participam, bem como sua não vinculação a conselhos, partidos políticos e sindicatos.

A conferência da Cultura se destacou por ser a que apresentou o maior número de participantes vinculados a movimentos sociais (quase 60%), o que mostra a importância da *trajetória de setores da sociedade civil* na conformação do sistema de participação no setor de cultura. São os representantes de grupos organizados que estavam presentes. Por fim, registra-se o perfil dos participantes da conferência de Igualdade Racial: 40% dos participantes são vinculados a ONGs ou entidades; 15% ligados a movimentos sociais. Dos participantes, 30% são filiados a partidos políticos (no universo de 66 respondentes, 20 são filiados - 7 estão no PSDB, 4 no PT, 2 no PV[[16]](#footnote-16) e os outros estão distribuídos em mais sete partidos) e 29% são membros de outros Conselhos (o Conselho Municipal de Participação e Desenvolvimento da Comunidade Negra de Piracicaba – CONEPIR - é o mais citado).

As conferências municipais ocorridas em Maringá e Florianópolis consideradas nessa pesquisa foram àquelas voltadas para públicos específicos, geralmente entendidos como de defesa de direitos: LGBTs, Mulheres e Igualdade Racial. Como um ponto em comum com a de Igualdade Racial de Piracicaba, elas também apresentam um perfil de liderança altamente engajado. Dos 35 entrevistados[[17]](#footnote-17), apenas 01 deles disse não ter nenhum vínculo associativo, 14 apontaram, nas respostas, possuir um vínculo associativo, e vinte (20) entrevistados disseram possuir mais de um vínculo associativo. A maior parte desses vínculos é com movimentos sociais e populares (24 entrevistados disseram possuir vínculos com movimentos sociais ou populares), seguido de sindicatos ou associações profissionais (16 disseram ter vínculos com esse tipo de associativismo, ONGs (08), entidades de pesquisa/acadêmica (05), organizações de usuários (04) e entidades de assistência social (03). Dos 35 entrevistados nas conferências de Maringá e Florianópolis, 20 declararam ser filiados (11 filiados ao PT, 4 ao PCdoB[[18]](#footnote-18), 2 ao PDT e ao PMDB e 1 ao PSD) e 07 ter simpatia a um partido político (foram citados nessa resposta o PT, PCdoB e PSOL), o que revela uma forte proximidade desses públicos com a política institucional. Também estão bem engajados nas instituições participativas, pois 20 delas/os já foram conselheiros mais de uma vez e os 35 entrevistados já participaram de conferências anteriores.

Vejamos agora como esses atores entendem a questão da inclusão nos espaços conferencistas. No que diz respeito ao primeiro sentido de inclusão, vemos que os entrevistados reconhecem que os grupos que participam desses espaços são, sobretudo, os já engajados e organizados, reclamando por uma maior inclusão enquanto presença de indivíduos e setores marginalizados:

Eu acho que ela acaba [a conferência] incluindo aqueles que são, que já estão organizados. Grupos socialmente organizados. […] Embora seja um local público e aberto, as pessoas, a população em geral, acaba não tendo conhecimento da possibilidade de vir aqui intervir. (E7 - Conferência Mulheres/Florianópolis)

:

[…] como relatora eu posso dizer qual é o perfil que vem se consagrando nas conferências municipais: são pessoas com um nível de conhecimento avançado, são pessoas normalmente, brancas, com ensino superior e que estão em nível de mestrado, doutorado, inseridos na vida acadêmica. Então eu acho que quem a conferência vem excluindo é o povo trabalhador. Principalmente alguns setores como o negro, querendo ou não, acaba gerando uma certa exclusão, principalmente se não for em um dia acessível, em um horário acessível, a população trabalhadora vai ter dificuldade de participar. Então eu acho que exclui os trabalhadores, e principalmente aqueles que a gente sabe que não tem o nível de escolaridade para dialogar com o que é trazido nas conferências. (E8 - Conferência LGBT/Florianópolis)

Falando da Cultura, quem está mais envolvido com o Conselho, as pessoas mais próximas dos conselheiros, dos grupos, das entidades que estão no Conselho é que acabam participando. A gente ainda não consegue trazer a classe artística e a população. (E4 – Conferência Cultura/Piracicaba).

O alto grau de engajamento desses participantes entrevistados pode ser responsável por um segundo sentido de inclusão que foi percebido nas falas, qual seja, o sentido de inclusão enquanto *inserção de temas, interesses e causas* a serem consideradas nos processos de discussão e decisão. Esse sentido apareceu com destaque nas conferências das áreas de políticas públicas voltadas para públicos específicos (Mulheres, LGBTs e Igualdade Racial). Assim, para o caso dessas conferências que envolvem grupos sub-representados nas instituições representativas tradicionais, a expectativa de influir nas políticas públicas apareceu muitas vezes associada à ideia de “lutar por uma causa”, “publicizar uma voz específica”. Ou seja, o desejo manifestado é o de influenciar as políticas públicas a partir de um “lugar posicionado” ou a partir de uma bandeira específica que está associada a um grupo, “a causa da mulher”, “a causa gay”, por exemplo. Nesse caso, portanto, não podemos deixar de sublinhar que as conferências são reconhecidas pelos próprios públicos às quais se dirigem como importante espaço de inclusão política. Dito de outra forma, as conferências são espaços que permitem “a voz” desses grupos que estão sub-representados nas instituições tradicionais. O que elas incluem, acima de tudo, são temas na esfera pública:

[....] é tentar trazer pra esse cenário políticas não simplesmente higienistas em relação ao corpo masculino. Mas pensar em outras performances corporais, como as [dos] homossexuais negros e negras, as travestis, as transexuais. Então, como eu pertenço à categoria tanto negra quanto homossexual, acho que essa intersecção entre as duas possa trazer uma nova discussão. (E12- Conferência LGTB/Maringá)

[...] fazendo parte do governo, trabalhando atualmente no governo, é importantíssimo o diálogo com a sociedade civil [..] para a construção de políticas públicas. Porque, embora o governo possa ter muito boa vontade para construir políticas públicas em relação à igualdade, em relação a direitos sociais, é a militância que domina o tema e que tem experiência e que conhece, inclusive, experiência de outros lugares que possam trazer pra nossa cidade e que pode nos auxiliar na construção (E7- Conferência Mulheres/Florianópolis)

[...] eu acho que é muito importante para a questão racial da cidade. Uma cidade como Maringá é uma cidade muito preconceituosa. É muito mascarada e eu espero com essa conferência mais informação, sabe, me carregar mais de conhecimento, aprender mais coisas e que as problematizações que foram expostas aqui, eu espero que o Estado também dê conta de acolher as nossas causas. E é isso que a conferência traz, essa proposta bem diferente. (E13- Conferência Igualdade Racial/Maringá).

Um terceiro sentido de inclusão identificado nas falas diz respeito à garantia de *presença de setores chave*, tanto do governo, quanto da sociedade, por possuírem autoridade e/ou algum vínculo ou trajetória na área das conferências (*policy communities*). Neste sentido, resgata-se a importante constatação dos participantes conferencistas quanto a quem está ausente nas conferências e quem, afinal de contas, essas instâncias incluem. De modo geral, as instâncias do poder público: o judiciário, o legislativo, as secretarias municipais são as ausências sentidas por todos. Evidentemente, se a intenção dos participantes é influir nas políticas públicas, preocupa a ausência, nas conferências, dos responsáveis por essas políticas acontecerem[[19]](#footnote-19). Vejamos algumas respostas que ilustram essas informações:

Já na Conferência da Igualdade Racial a participação dos excluídos é 100%, mas falta a representação do poder público. A mesma coisa na conferência LGBT, havia a participação da população LGBT, mas esvaziamento do poder público. Nós falando conosco mesmo sem diálogo com os representantes do poder público. (E3- Conferência Igualdade Racial e Conferência LGBT/Piracicaba).

Acho que em nenhuma conferência pode-se dizer que existe de fato uma representatividade. Até porque os diretamente envolvidos com a temática muitas vezes não estão presentes. No caso da assistência social ou da criança e adolescente, os que seriam alvos das políticas: os usuários da assistência, os usuários da saúde, as crianças e os adolescentes também não estão ali. Se estão, é para sair na foto, para não pecar por isso, mas não que eles estão envolvidos e considerados (...) quando o poder público está presente é só o Executivo. Na conferência da criança e adolescente, com certeza o Judiciário teria que estar presente. Principalmente quando envolve direitos, o Judiciário teria que estar lá. Nunca estão nesses espaços. Eles não aparecem. O Legislativo também não participa. Seria um espaço rico para identificar as demandas da sociedade e formular projetos de lei. Eles tinham que estar lá como observadores. (E5- Conferência Assistência Social/Piracicaba).

Os governantes, eles vêm para a mesa de abertura e falam: “Ain... vocês são lindas, maravilhosas, e tchau!” (E14 - Conferência Mulheres/Maringá)

Eu acho que o judiciário é ausente. Acho que o legislativo, tanto no [âmbito] municipal quanto no estadual também são ausentes. [...] E eu acho que isso é bastante problemático porque, embora, o executivo seja a esfera mais cobrada, mas sem o judiciário garantindo a aplicação da lei e sem o legislativo criando leis que atendam às necessidades da militância, é impossível você trabalhar. Então eu acho que falta esses dois grupos, esses dois setores.[…] (E7 - Conferência Mulheres/Florianópolis)

Infelizmente nós não temos tantas pessoas de comunidades da periferia e isso para nós é bastante triste. Outra coisa também, seriam as partes governamentais que estão no atendimento, porque a gente precisa saber dessa galera do atendimento, aonde, quais os locais que a gente precisa trabalhar mais para que as pessoas LGBT sejam atendidas (E9 - Conferência LGBT/Florianópolis).

As falas aqui transcritas (que se remetem não apenas à experiência dos atores nas conferências municipais, mas também às escalas estadual e nacional e em outras conferências temáticas) informam um outro sentido para se pensar a efetividade das conferências pelo viés da inclusão. E elas são importantes porque permitem alargar – e pluralizar - os sentidos da representação e da inclusão, algo que não seria possível apenas com os dados sobre o perfil dos conferencistas. Por exemplo, olhando as conferências de Piracicaba, pelos dados do perfil socioeconômico poderíamos engrossar o coro dos pessimistas com relação ao potencial de inclusão das conferências: reproduzem a sub-representação de jovens, idosos, negros e pessoas de baixa renda e de baixa escolaridade das tradicionais instituições de representação. Mas mesmo considerando só esse dado, chamamos a atenção para a importância de se olhar cada conferência em separado: as mulheres estavam em maior número na Assistência Social e na Educação, e não estão na Câmara dos Vereadores da cidade. Os negros estão na Conferência da Igualdade Racial e são sub-representados em todos os espaços de representação política institucional. A atenção a cada setor é fundamental para sinalizar mudanças, ainda que modestas, com relação ao que vem sendo apontado pela literatura.

Acrescentando os outros dados e pensando os usuários que são diretamente afetados pelas deliberações públicas de uma dada área, também se poderia falar em exclusão: os artistas não estão na Cultura; os pais, alunos, universitários, não estão na Educação; os garis, catadores, cooperados, trabalhadores informais da área não estão no Meio-Ambiente; os usuários da assistência não estão na Assistência Social; os esportistas das várias modalidades não estão no Esporte, nem todas as mulheres podem estar presentes nas conferências de políticas para mulheres e o mesmo acontece com negros e LGBTs. Não estão nem como cidadãos interessados no debate e nem como representantes de entidades da sociedade. O poder público não está na maioria das Conferências. Se essa fosse a única métrica para pensar a inclusão, a resposta seria negativa para as conferências municipais aqui tratadas. Mas, consideremos agora o seguinte fragmento de uma entrevista:

Na conferência do meio ambiente eu senti que os excluídos não estavam lá: garis, trabalhadores informais da área, cooperados, catadores. A conferência era sobre resíduos. Não houve esforço da organização de fomentar a participação deles. É uma falha desde o início da organização. A invisibilidade desses atores já vem da própria organização da conferência onde a gente não faz um esforço extra para trazê-los no processo de conferência. Por outro lado, conferências trazem pessoas que já são mais sensíveis ao tema, que atuam na área ambiental profissionalmente, estudantes etc. Então ela tem o papel de ampliar a comunidade que já está relacionada com aquele tema, mas que não está no dia a dia da discussão da política pública da área. Então, nesse sentido, a conferência do meio ambiente teve um papel de inclusão, não de inclusão dos excluídos na perspectiva socioeconômica, mas de expansão da comunidade de debate sobre meio ambiente. Inclui e amplia o universo de debate sobre a temática (...) pensando em quem são os incluídos e os excluídos das conferências, se os excluídos forem os excluídos socioeconômicos, talvez a gente olhe para as conferências e diga que elas não são espaços de inclusão. Apesar de que mesmo em termos socioeconômicos, se a gente comparar a representação política tradicional, comparar a renda tem uma diferença. Agora falar inclusão e exclusão de grupos fora do debate público, talvez a gente olhe a conferência numa perspectiva de maior inclusividade, dependendo do tema, do setor de política pública. As conferências municipais estão criando arenas de discussão que incluem pessoas que não estavam nesse debate. Apesar de em termos socioeconômicos essas pessoas estarem acima da média da população. Formar novas elites é algo importante. Isto já é positivo. Também criam fóruns de integração, que é importante. Ampliar as comunidades que debatem certas políticas públicas, acho que é uma questão positiva. (E2- Conferência Meio Ambiente/ Piracicaba).

Essa última fala transcrita (extensa porque muito significativa) aponta para a possibilidade de se pensar a inclusão por outro viés: pelo alargamento da comunidade de interessados sobre o tema, “as conferências municipais estão criando arenas de discussão que incluem pessoas que não estavam nesse debate”, diz o entrevistado, ressaltando que elas teriam um “papel de inclusão, não de inclusão dos excluídos na perspectiva socioeconômica, mas de expansão da comunidade de debate”.

Ressalta-se que é no município que se pode ver com mais clareza a importância de alguns atores para a estruturação de um setor de política e, aqui, o de meio ambiente é exemplar. A Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiros” da Universidade de São Paulo (ESALQ) tem sido uma instituição relevante para o setor de meio ambiente desde 1901, quando ainda se chamava Escola Agrícola Prática São João da Montanha. Foi em 1934 que passou a integrar a Universidade de São Paulo, sendo uma das suas unidades fundadoras. A ESALQ tem atraído muitos profissionais ligados à área ambiental, bem como tem formado milhares de outros tantos interessados no setor. Uma importante associação civil sem fins lucrativos, o Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola (IMAFLORA), fundado na cidade em 1995, que realiza trabalho de certificação socioambiental, desenvolvimento local, cadeias produtivas e ainda promove cursos e eventos, tem sido outro ator fundamental, tanto abrigando profissionais da área como difundindo práticas e conhecimento de muitos estudantes formados na ESALQ. Outra entidade, o Observatório Cidadão de Piracicaba, que reúne vários setores da sociedade civil (ONGs, associações religiosas, universidades, movimentos sociais) tem realizado um trabalho relevante de formação no tema do meio-ambiente. A atuação dessas entidades tem chamado a atenção do poder público municipal para o tema, ajudando na formação de uma arena de debates sobre a questão ambiental. Não é por acaso, então, que o entrevistado, também formado pela universidade citada e membro das duas entidades citadas, fala em inclusão pela perspectiva de “criar fóruns de integração e ampliar as comunidades que debatem certas políticas públicas”. Como vimos, os estudantes universitários estavam na conferência municipal do meio-ambiente e muitos conferencistas do município estiveram presentes nas outras etapas, estadual e nacional.

Registra-se, portanto, um sentido de inclusão que alarga o conceito ancorado na ideia de presença física de indivíduos e/ou grupos, instigando a necessidade de se considerar esse aspecto em futuros trabalhos, pois que poderá levar a novas conclusões sobre a questão da capacidade inclusiva das instituições participativas.

* 1. **Representação**

Nas conferências voltadas a públicos específicos, como mulheres, LGBTs e negros, quando os participantes foram indagados sobre “quem” ou “o que” deve ser representado nessas instâncias, muitas respostas fizeram menção a uma “causa”, ou de forma ampla, mencionaram os grupos específicos aos quais se dirigem as conferências, como “as mulheres”, “os negros”, “os LGBTs”. Respostas dessa natureza estão em sintonia com o sentido atribuído à inclusão política no que se refere à ideia de inserção de temas, interesses e causas na agenda das políticas públicas. Em princípio, a inclusão política é aqui entendida como uma representação por *advocacy,* cujo conteúdo está associado, como dissemos, a uma “política das ideias”.

Mas sob esse entendimento mais geral de que as conferências são instâncias que se prestam à representação/inclusão na agenda política das causas dos públicos específicos para os quais elas se dirigem, subjazem diferentes ênfases quanto aos critérios de legitimidade da representação política: responsividade, *advocacy* oupresença. Evidentemente, a representação política pode – e para alguns, deveria – responder simultaneamente a esses três critérios de legitimidade. Mas é precisamente porque a conexão entre eles não é um dado *a priori,* mas algo que pode ou não ser contemplado numa prática representativa, que as diferentes ênfases contidas nas expectativas dos atores quanto a esses critérios carregam tensões que merecem ser reconhecidas.

Assim, de um lado há os que defendem que a representação política deve se ancorar no respeito ao que for decidido na conferência, ainda que o agente dessa representação, ou seja, o representante, pertença a um movimento ou a um “segmento”. Nesta direção, quando indagados sobre “quem ou o quê os/as delegados/s devem representar”, ou “em nome de quem” ou “de quê” você pretende sair como delegado/a”, obtivemos respostas como estas:

Em nome de quê ou de quem? De uma instituição? É uma coisa que eu acho errado, né. Você não tá defendendo a tua instituição, tu tá lá defendendo [...], tu vem enquanto cidadã participar de uma conferência municipal e tu vai pra estadual defendendo aquilo que a tua conferência municipal homologou. Então, eu acho errado a questão de “ah, então eu vou defender o que a minha entidade defende”. Não, tua entidade [você] defende da porta pra fora, minha querida, a partir do momento que discute aqui dentro, tu vai ter que defender o que foi discutido aqui dentro. Mas eu venho pelo movimento de mulheres trabalhadoras urbanas, é a minha atuação (E-10 - Conferência Mulheres/Florianópolis).

Eu acho que eles precisam representar o debate que é realizado coletivamente na conferência municipal, não pode ir até lá e tirar coisas da sua cabeça. É um debate coletivo, e que vem sendo acumulado historicamente, porque já é a segunda conferência, um espaço de controle social que tem acúmulos, e a segunda conferência vai ser reflexo desses acúmulos, e eu acho que os delegados devem defender isso, o que foi deliberado coletivamente. (E8 - Conferência LGBT/Florianópolis)

Além dessa concepção, e que remete a um sentido mais tradicional de representação política enquanto *representação responsiva*, qual seja, pautada no respeito às deliberações aprovadas e defendidas pelo corpo dos representados, temos também um outro sentido, e que relaciona a legitimidade da representação à defesa de causas, independentemente de quais sejam os segmentos específicos que as portam:

Todas as pessoas LGBT, ou todas as pessoas que são LGBT, independentemente de serem de um movimento específico, de serem ligadas a ONGs ou não, das pessoas falarem por elas e pela sua comunidade, pelo local que está. As pessoas que trabalham com direitos humanos independentemente de serem LGBT ou não, mas que têm a concepção de direitos humanos, e sabem o que é direitos humanos e querem que as pessoas todas sejam iguais, etc e tal. Estas pessoas deveriam falar e votar, eleger e ser eleitas. (E9 - Conferência LGBT/Florianópolis).

Por outro lado, há participantes que salientam a importância de se manter a identificação do agente da representação com o grupo ou “segmento” ao qual ele pertence, defendendo, sobretudo, que “o mensageiro” importa para o conteúdo da representação, em sintonia com um sentido mais próximo da “política da presença”. Esse argumento quase sempre está remetido à consideração das diferenças que cruzam os públicos das conferências, como são os casos, por exemplo, das mulheres negras e/ou lésbicas no interior mais amplo do grupo das mulheres, ou dos jovens negros no interior do grupo dos negros. Vejamos como essa preocupação apareceu em algumas falas:

Devem representar os seus segmentos, de mulheres negras, mulheres indígenas, quilombolas, trans, lésbicas e outras mulheres, com deficiência. Esses segmentos, sim, pois é a partir da voz desses segmentos que conseguimos entender melhor e propor adequadamente. Porque de onde a gente está, de alguns privilégios que temos em determinados momentos, a gente não consegue entender ou falar por outro segmento. Por exemplo, as mulheres camponesas, nós que somos da área urbana, nunca a gente vai conseguir falar por elas, porque a gente não está lá; a gente não vivencia a mesma coisa que as mulheres com deficiência [vivenciam]. Então, a gente precisa ouvir todos esses segmentos porque eles precisam estar representados. (E-11 - Conferência Mulheres/ Florianópolis).

No meu caso, como meu interesse é pela juventude negra [...] então eu acho que eu representaria uma juventude de uma escola que veio oriunda da escola pública, de uma escola de periferia. De uma/de um público né, de uma periferia né. (E15 - Conferência LGBT/Maringá).

As delegadas devem representar as mulheres e, nessa representatividade, têm que fazer um recorte para as mulheres negras porque as nossas especificidades são diferentes das mulheres não negras. Então, tem que ter um recorte porque segundo o IBGE, [...] o último salário do Brasil, mesmo ela estando no mesmo patamar [das demais] é da mulher negra. [...] Você viu a mesa de abertura? Quantas mulheres negras tinham na mesa de abertura? (E14 - Conferência Mulheres/Maringá).

Nessas falas, muitas vezes, a defesa de que a representação deve considerar as diferenças intra-grupos aparece misturada à defesa da representação de uma entidade ou movimento que expresse aquela especificidade:

Devem estar representando os direitos deles, representando a sua entidade, o seu movimento. Que nem nós mulheres negras, o LGBT defender os LGBTs, os indígenas a questão dos indígenas (E16 - Conferência Igualdade Racial/Maringá).

O que nossas entrevistas mostram para as conferências voltadas a públicos específicos é que as diferenças intra-grupos e inter-grupos constituem um ponto de tensão para a definição do conteúdo e do agente da prática representativa, revelando, em boa medida, os dilemas embutidos na “política da presença”, como apontamos anteriormente. O próximo depoimento é bastante revelador nesse sentido:

A última conferência da mulher aqui chegou a ser hilário porque a primeira manifestação da conferência foi o estranhamento da presença masculina. Como se a questão da mulher fosse uma particularidade, excludente, vendo a questão de uma perspectiva de gênero e não da relação, estranhando a presença dos homens. Os presentes tiveram que se justificar, inclusive tinha um que estava representando uma deputada, teve que se desculpar. Daí decidiram que eles poderiam ficar, mas não poderiam abrir a boca e nem votar (...) também se decidiu que só os delegados poderiam em plenária falar. Só lá vi isso. Você tem que ter direito a voz até porque você pode questionar quem são os delegados. A definição de delegados é tão aleatória, tão pouca criteriosa, ninguém é representativo de nada. Acho que em nenhuma conferência pode-se dizer que existe de fato uma representatividade. Até porque os diretamente envolvidos com a temática muitas vezes não estão presentes. Os que seriam alvos das políticas: os usuários da assistência, os usuários da saúde, as crianças e os adolescentes também não estão ali. Se estão, é para sair na foto, para não pecar por isso, mas não que eles estão envolvidos e considerados (E3 – Conferência Mulheres/Piracicaba).

Em um estudo sobre a III Conferência Nacional da Pessoa com Deficiência, Garcêz (2015) destaca essa dimensão da política da presença:

A presença física diz por si mesma quem são e quais conjuntos de experiências de sofrimento ou discriminação em comum vivenciaram historicamente. O próprio uso da língua de sinais, durante as defesas, a presença de cadeiras de rodas, e demais características físicas demonstram uma condição da experiência que aciona uma fonte de autoridade de quem experimenta a condição de ser surdo ou pessoa com deficiência (...) A apresentação de propostas vem acompanhada de um corpo que expressa quem são, como fonte de autoridade (Garcêz, 2015, p. 20).

Temos, até aqui, portanto, pelo menos três sentidos de representação, e que poderiam ser nomeados como representação *responsiva* (o representante é legítimo na medida em que obedece às deliberações da conferência); representação por *advocacy* (o representante é legítimo quando defende causas, em especial das entidades/grupos consideradas legítimas no campo); e a representação descritiva, ou por *espelho,* que remete à “política da presença”(o representante é legítimo porque pertence ao mesmo grupo que o representado). Como podemos perceber, embora encontremos diferentes sentidos de representação na mesma área de política, há, de fato, diferenças importantes nesse aspecto já que esses debates e conflitos no campo da política da presença não se manifestam em setores como o do esporte, do meio ambiente e da cultura, diferente dos registros de representação por presença encontrados nas áreas de defesa de direitos de minorias, o que também tem levado a conflitos importantes nas relações intra e inter-grupos:

Em cima da ideia de respeito à diversidade tem tido movimentações bem complicadas. Se coloca para a representação do delegado particularidades. Os delegados têm que ser representativos de identidades particulares. Então no caso da conferência da mulher, tinha que ter uma mulher idosa, uma adolescente, uma jovem. Tinha transexuais lá. Daí deu pau. Eles diziam que elas tinham a conferência delas para ir, a da diversidade. Não era aquela. Mas ela é mais mulher que eu porque ela decidiu tornar-se mulher. Como que não pode representar? Elas teriam que ir para a conferência da diversidade. Seu lugar não é aqui. Aqui só mulheres. Questão da identidade. A fragmentação que tem sido produzida, criação de guetos: dividir para governar. Que a briga fica lá entre os guetos e você perde a dimensão mais universal das políticas. Isto tem sido recorrente na orientação das conferências nacionais. Principalmente nas políticas sociais públicas. (E3- Conferência Mulheres/ Piracicaba).

Esses conflitos apresentam especificidades frente aqueles que marcam as conferências de outras áreas, confirmando a ideia de que a área de política importa para compreendermos essas diferenças. Como vimos, elementos como a trajetória da participação da sociedade civil; a estrutura da comunidade de política; a força da tradição; e o grau de conflituosidade da área são marcadores importantes. As áreas de políticas voltadas para a defesa de direitos de grupos e setores são, efetivamente, mais sensíveis – e pertinentes - aos debates e conflitos no campo da representação descritiva, em especial mediante as controvérsias que “espelham” as diferentes identidades em disputa.

**Considerações finais**

Este trabalho buscou construir um mapa conceitual dos sentidos atribuídos à ideia de inclusão e representação política pelos participantes das conferências públicas estudadas. Como categoria prática, mostramos que a inclusão pode ser vista como inclusão física dos não incluídos ou precariamente representados nas instâncias tradicionais; inclusão de temas e causas na agenda política; e inclusão de atores nas comunidades de políticas públicas, expandindo as suas fronteiras.

No que diz respeito ao primeiro sentido de inclusão, os dados disponíveis mostram que, dependendo das áreas de políticas públicas, as conferências incluem apenas de forma seletiva públicos sub-representados, como negros e mulheres. Os dados mais gerais dos perfis dos participantes indicam a pertinência de pelo menos dois elementos, quais sejam: o setor ou área da política; e o grau de organização e de engajamento, tanto de setores da sociedade civil como do Estado. No caso das políticas de defesa de direitos, o engajamento e a organização da sociedade civil foram fatores de peso para a conformação do perfil dos participantes, que também tende a reproduzir a tradição cultural nos vínculos pelo recorte de gênero. De outra forma, a atuação dos setores governamentais foi central pela indução da participação por meio da convocação, impactando sobremaneira o perfil dos participantes, como foram os casos emblemáticos do esporte e da educação em Piracicaba.

Mas essas instituições participativas têm fornecido uma importante contribuição no que diz respeito aos dois outros sentidos de inclusão que também estão associados às diferenças entre as áreas de políticas públicas. Como vimos, elas têm permitido a inclusão, na agenda política, de temas e causas dos grupos tradicionalmente sub-representados, em especial no caso das conferências dirigidas a públicos específicos. Por isso, nesses casos, a ausência dos representantes estatais é fortemente reclamada, já que ela é fundamental para que os temas e causas incluídos na agenda ganhem expressão concreta em termos de políticas públicas. Por outro lado, as conferências também têm expandido as comunidades das políticas públicas nas demais áreas, ativando relações, promovendo encontros e canalizando atores diversos para um mesmo campo de debate.

Quanto à representação política, também observamos diferenças em termos das políticas públicas. Novamente ganha destaque as conferências voltadas a públicos específicos. O mapa conceitual que encontramos mostrou três sentidos recorrentemente presentes: representação responsiva, representação como *advocacy* e representação descritiva. Embora esses três sentidos possam conviver numa prática representativa, eles receberam diferentes ênfases nas falas dos entrevistados das conferências dirigidas para públicos específicos, mostrando as tensões abrigadas na “política da presença”, e confirmando as especificidades frente aos conflitos que marcam as conferências de outras áreas. Como vimos, elementos como a trajetória da participação da sociedade civil; a estrutura da comunidade de política; a força da tradição; e o grau de conflituosidade da área são marcadores importantes. As áreas de políticas voltadas para a defesa de direitos de grupos e setores são, efetivamente, mais sensíveis – e pertinentes - aos debates e conflitos no campo da representação descritiva, em especial mediante as controvérsias que “espelham” as diferentes identidades em disputa.

Como este artigo procurou mostrar, os sentidos “nativos” atribuídos à representação e inclusão - e as novas lentes analíticas que demandam - abrem novas possibilidades para se pensar um tema que tem sido caro à literatura: a efetividade dessas instituições participativas na promoção de inclusão e representação democrática.

**Referências**

ALMEIDA, D. R. Representação política nos Conselhos de saúde do Brasil. *I Seminário Internacional e III Seminário Nacional: Movimentos Sociais, Participação e Democracia.* Florianópolis, Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), 11 a 13 de Agosto, 2010.

ALMEIDA, C.; TATAGIBA, L. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. *Serviço Social & Sociedade*, v. 109, p. 68-92, 2012.

ALMEIDA, C. Da participação à representação: um balanço crítico dos estudos mais recentes sobre conselhos gestores. *Interseções* [Rio de Janeiro] v. 17 n. 1, p. 54-78, jun. 2015

ALMEIDA, D. R. Representação política e conferências: estabelecendo uma agenda de pesquisa. In: AVRITZER, L.; SOUZA, C. H. L (org). *Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades.* Brasília: Ipea, 2013. 297 p.

AVRITZER, L. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. *Dados*, 2007, vol.50, n.3, p. 443-464.

[BORBA, J](http://lattes.cnpq.br/0977189636155186).; LÜCHMANN, L. H. H. Conselhos gestores: ampliando o debate sobre a participação e a representação. In: WENDHAUSEN, A. L. P.; KLEBA, M. E. (Org). *Conselhos gestores e empoderamento:* vivências e potenciais da participação social na gestão pública. 1ed.Jundiaí: Paco Editorial, 2012, p. 99-117.

CASTIGLIONE, D.; WARREN, M. *Rethinking democratic representation:* eight theoretical issues, 2006. Disponível em: <http://www.politics.ubc.ca/index.php?id=2516>. Acesso em 15/05/2011.

CORTES, S. V. As diferentes instituições participativas existentes nos municípios brasileiros. In: PIRES, R. (Org) *Efetividade das instituições participativas no Brasil:* estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011. v. 7 (372 p.).

CUNHA, E. S. *Conferências de políticas públicas e inclusão participativa*. IPEA, Texto para Discussão. RJ, 2012.

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

FARIA, C. F.2012FARIA, C. F.; [LINS, I. L.](http://lattes.cnpq.br/9776334738839236); LOBÃO, E. R.; CARDOSO, J. A. P.; PETINELLI, V. *Conferências locais, distritais e municipais de saúde:* mudança de escala e formação de um sistema participativo, representativo e deliberativo de políticas públicas. Texto para Discussão (IPEA. Brasília), v. 1727, p. 7-73, 2012.

GARCÊZ, R. L. O. *Representação não eleitoral, fontes de autoridade e legitimidade política.* Controvérsias e ambiguidades sobre inclusão e educação de surdos na III Conferência Nacional da Pessoa com Deficiência. Trabalho apresentado no II Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas. 27 a 30 de abril de 2015, UNICAMP, Campinas (SP).

GOODIN, R. RepresentingDiversity. B*ritish Journal of Political Science* / Volume 34 / Issue 03 / July 2004, pp 453 ­ 468.

GURZA LAVALLE, A. Após a participação: nota introdutória. *Lua Nova*. 2011, n.84, pp. 13-23.

GURZA LAVALLE, A. e SZWAKO, J. Sociedade civil, Estado e autonomia: argumentos, contra-argumentos e avanços no debate. *Opinião Pública*, 2015, vol.21, n.1, p. 157-187.

GURZA LAVALLE, A; HOUTZAGER, P; CASTELLO, G. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. *Lua Nova,* São Paulo, 67: 49-103, 2006.

ISUNZA VERA; GURZA LAVALLE, A. (orgs) *La innovación democrática en América Latina*: tramas y nudos de la representación, la participación y el control social. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social – Universidad Veracruzana, 2010.

KINGDON, J. W. *Agendas, alternatives and public policies.* Boston: Little, Brown, 1984

LÜCHMANN, L. H. H.; ALMEIDA, C; GIMENES, E. R. Gênero e representação política nos Conselhos Gestores no Brasil. DADOS − Revista de Ciências Sociais, vol.59, 2016 (*no prelo*).

4LÜCHMANN, L. H. H.2011LÜCHMANN, L. H. H. Associações, participação e representação: combinações e tensões. *Lua Nova*, v. 84, 2011; p. 141-174.

LÜCHMANN, L. H. H. Participação e representação nos conselhos gestores e no orçamento participativo. *Caderno CRH* (UFBA. Impresso), v. 21, 2008, p. 87-97.

LÜCHMANN, L. H. H. A representação no interior das experiências de participação. *Lua Nova*, n 70, 2007, p. 139-170.

MARTELLI, C.G. Conferências Municipais: setores de políticas públicas e a diversidade de seus participantes. *Paper* apresentado no Congresso da *Latin American Studies Association,* Track: Political Institutions and Processes Session: Representação, participação e accountability em inovações democráticas.Puerto Rico, 2015.

MARTELLI, C.G.; ROMÃO, W.M. Apoio e desenvolvimento ao Observatório Cidadão de Piracicaba: extensão, formação e cidadania. p.89-110.In: PAIVA, C. C. (org.) *Universidade e Sociedade: Projetos de extensão da FCLAr-Unesp e suas ações transformadoras.* Editora Unesp: Cultura Acadêmica, 2016.

MIGUEL, Luis Felipe. Representação democrática: autonomia e interesse ou identidade e advocacy. *Lua Nova*, n.84, 2011, p.25-63.

PHILLIPS, A. O que há de errado com a democracia liberal? *Revista Brasileira de Ciência Política*, no. 6, Brasília, julho-dezembro, 2011, p. 339-363.

PIRES, R. R. C.; VAZ, A. C. N. Participação faz diferença? Uma avaliação das características e efeitos da institucionalização da participação nos municípios brasileiros. In:AVRITZER, L. (Org.). *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010. p. 253-304.

PITKIN, H. F. *The concept of representation*. Berkeley: University of California Press, 1972.

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

POGREBINSCHI, T.; SANTOS, F. Participação como representação: o impacto das conferências nacionais de políticas públicas no Congresso Nacional. *Dados*, 2011, vol.54, n.3, pp. 259-305.

REHFELD, A. Towards a general theory of political representation. *The Journal of Politics,* Vol. 68, No. 1, Feb. 2006, p. 1-21.

SAWARD, M. Authorisation and authenticity: representation and the unelected. *The Journal of Political Philosophy*, v. 17, n. 1, 2009, p. 1 – 22.

[TEIXEIRA, A. C. C.](http://lattes.cnpq.br/7968409258593397); SOUZA, C. H. L; LIMA, P. P. F. *Arquitetura da Participação no Brasil:* uma leitura das representações políticas em espaços participativos nacionais. Texto para Discussão (IPEA, Brasília), v. 1735, p. 1- 44, 2012.

URBINATI, N.; WARREN, M. The concept of representation in contemporary democratic theory. *Annu. Rev. Polit. Sci.* 2008.11:387- 412.

WILLIAMS, M. S). *Voice,Trust, and Memory – Marginalized groups and the failings of liberal representation***.** New Jersey: Princeton University Press, 1998.

YOUNG, I. M. Representação Política, Identidade e Minorias. *Lua Nova*, São Paulo, 67: 139-190, 2006.

1. Programa governamental que visa discutir e definir a destinação de parte do orçamento municipal com a população local. O modelo do OP da cidade de Porto Alegre (RS), implementado em 1989, tem servido como inspiração na implementação de OPs tanto no âmbito nacional como internacional. [↑](#footnote-ref-1)
2. Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas são órgãos colegiados permanentes, compostos por representantes do governo e da sociedade civil, voltados para a formulação, o controle e a definição de políticas nas respectivas áreas de atuação. Embora vinculados aos órgãos públicos, são autônomos e contam com a atuação voluntária da representação de organizações da sociedade civil. De maneira geral, os Conselhos Gestores estão presentes nas três esferas de governo: federal, estadual e municipal, e são regidos por lei federal e/ou por regulação específica, de acordo com as características de cada contexto e área da política. A partir da Constituição de 1988, tais instâncias se tornaram obrigatórias em algumas áreas de políticas, como saúde, assistência social e criança e adolescente. Desde então, esse modelo veio se expandindo pelo sistema político brasileiro, tornando-se referência para um conjunto mais variado de políticas. Segundo sistematização realizada pela Secretaria Geral da República com base em dados do IBGE, temos hoje no Brasil 62.562 conselhos municipais em diferentes áreas de políticas públicas: saúde, educação, assistência social, preservação do patrimônio, meio ambiente, segurança alimentar, direitos do idoso, cultura, habitação etc. (SECRETARIA GERAL DA REPÚBLICA, 2014). [↑](#footnote-ref-2)
3. A primeira conferência nacional realizada no Brasil foi a da saúde, em 1941. Dessa data até 2013 foram realizadas 138 conferências nacionais, das quais 97 aconteceram entre 2003 e 2013 abrangendo mais de 43 áreas setoriais nas esferas municipal, regional, estadual e nacional. Aproximadamente nove milhões de pessoas participaram do debate sobre propostas para as políticas públicas (Secretaria Geral da Presidência da República). Ainda não computadas nesses dados, em 2014 foram realizadas outras três Conferências Nacionais e em 2015, mais sete. Cf. http://www.secretariadegoverno.gov.br/participacao-social/conferencias http://www.participa.br/portal/blog/calendario-das-conferencias-nacionais-2015-2016. Acesso em 14/06/2016. [↑](#footnote-ref-3)
4. Borba e Lüchmann (2012). Isso não significa afirmar que não haja penetração da lógica eleitoral nesses espaços. Ao contrário, e embora essa dimensão seja muito instigante para se pensar essas práticas de representação, este trabalho não vai contemplar esse foco de discussão. Vide Almeida e Tatagiba, 2012. [↑](#footnote-ref-4)
5. Sobre os impactos das conferências nacionais na representação parlamentar, ver Pogrebinschi e Santos (2011). Sobre a legitimidade democrática da representação nas conferências nacionais, vide Almeida (2013). O trabalho de Teixeira et al, (2012) analisa o tema da representação a partir dos documentos (leis e regimentos) das Conferências e Conselhos nacionais. Uma análise sistêmica encontra-se em Faria *et al*  (2012). [↑](#footnote-ref-5)
6. Os autores estão analisando, neste trabalho, a categoria da autonomia. [↑](#footnote-ref-6)
7. Piracicaba é um município brasileiro no interior do Estado de São Paulo, localizado a noroeste da capital do estado. Em 2015, sua população foi estimada em 391.449 habitantes, sendo o 17º município mais populoso do Estado, segundo dados do [Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística](https://pt.wikipedia.org/wiki/Instituto_Brasileiro_de_Geografia_e_Estat%C3%ADstica) (IBGE). [↑](#footnote-ref-7)
8. Maringá é um [município](https://pt.wikipedia.org/wiki/Munic%C3%ADpio) [brasileiro](https://pt.wikipedia.org/wiki/Brasil) do [Estado](https://pt.wikipedia.org/wiki/Estados_do_Brasil) do [Paraná](https://pt.wikipedia.org/wiki/Paran%C3%A1), a terceira maior cidade do Estado e a sétima mais populosa da região sul do Brasil, com uma população estimada de 397.437 [habitantes](https://pt.wikipedia.org/wiki/Habitantes). Florianópolis é a [capital](https://pt.wikipedia.org/wiki/Capital) do [Estado brasileiro](https://pt.wikipedia.org/wiki/Unidades_federativas_do_Brasil) de [Santa Catarina](https://pt.wikipedia.org/wiki/Santa_Catarina), na [região Sul do país](https://pt.wikipedia.org/wiki/Regi%C3%A3o_Sul_do_Brasil). A cidade tem uma população de 469 690 habitantes e é o [segundo município mais populoso](https://pt.wikipedia.org/wiki/Lista_de_munic%C3%ADpios_de_Santa_Catarina_por_popula%C3%A7%C3%A3o) do estado e o [47º do Brasil](https://pt.wikipedia.org/wiki/Lista_de_munic%C3%ADpios_do_Brasil_acima_de_cem_mil_habitantes) (IBGE). [↑](#footnote-ref-8)
9. O estudo sobre as conferências municipais de Piracicaba se desenvolveu no âmbito do primeiro ano (2013) do projeto de extensão “Projeto de apoio e desenvolvimento do Observatório Cidadão de Piracicaba”, na Unesp - FCL/Araraquara. Um agradecimento especial ao Prof. Wagner de Melo Romão que coordenou o primeiro ano de desenvolvimento desse projeto. A segunda pesquisa realizada em Maringá e Florianópolis e o diálogo de seus resultados com a primeira pesquisa se deu no âmbito do Projeto “Mudanças e permanências nos padrões de participação política no Brasil: análise longitudinal do envolvimento político dos brasileiros (1988-2013)”/ PROCAD, que tem o apoio do Programa de Cooperação Acadêmica da CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Ministério da Educação, Brasil). [↑](#footnote-ref-9)
10. Agradecemos aos estudantes Luana Taborda (UFSC), Gustavo Venturelli (UFSC), Milena Belançon (UEM) e Liege Torresan (UEM), que realizaram e transcreveram as entrevistas. [↑](#footnote-ref-10)
11. A referência para comunidade de política é a clássica definição de Kingdon (1984, p.123): *“policy communities are composed of specialists in a given policy area (…) scattered both through and outside of government”.* [↑](#footnote-ref-11)
12. “A presunção pública de representar alguém não equivale à sua efetiva representação, mesmo se amparada empiricamente pelo desempenho de atividades que, em princípio, pressuporiam o exercício de alguma modalidade de representação política. Contudo, o comprometimento com os interesses representados é um componente vital da representação, irredutível a dispositivos institucionais” (Gurza Lavalle, Houtzager e Castello, 2006, p. 89). [↑](#footnote-ref-12)
13. Cf. Dados completos em Martelli (2015) e Martelli & Romão (2016). [↑](#footnote-ref-13)
14. Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). [↑](#footnote-ref-14)
15. Para manter o anonimato das lideranças entrevistadas manteremos a seguinte indicação: número da entrevista (E1, por exemplo), o nome da Conferência a que se refere e a cidade em que foi realizada a entrevista. [↑](#footnote-ref-15)
16. PSDB- Partido da Social Democracia Brasileira; PT- Partido dos Trabalhadores; PV – Partido Verde. [↑](#footnote-ref-16)
17. Lembramos que esta pesquisa foi realizada apenas com lideranças, ou pessoas indicadas enquanto tal. [↑](#footnote-ref-17)
18. Partido Comunista do Brasil (PCdoB); Partido Democrático Trabalhista (PDT); Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB); Partido Social Democrático (PSD). [↑](#footnote-ref-18)
19. De acordo com o estudo de Teixeira et al (2012), o baixo envolvimento do poder legislativo e do judiciário é também identificado nas conferências nacionais. [↑](#footnote-ref-19)