

Representação de interesses nos Conselhos brasileiros de políticas públicas.

Azevedo Abreu Maria Aparecida.

Cita:

Azevedo Abreu Maria Aparecida (2010). *Representação de interesses nos Conselhos brasileiros de políticas públicas. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/77>

REPRESENTAÇÃO DE INTERESSES NOS CONSELHOS BRASILEIROS DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA ANÁLISE INSTITUCIONAL

1. Introdução: Os conselhos de políticas públicas e o debate sobre participação

A literatura sobre os conselhos de políticas públicas no Brasil é bastante vasta e, desde a proliferação dos conselhos a partir do modelo adotado na Constituição de 1988, o debate sobre eles veio inserido em debates mais amplos sobre participação, cultura política e associativismo. Neste sentido, são notáveis os diversos trabalhos de Leonardo Avritzer, Maria da Glória Gohn, Evelina Danigno, Adrián Lavalle, Luciana Tatagiba.

Para além deste debate, e com a necessidade de crítica às democracias representativas e suas limitações, constituiu-se também uma ampla discussão sobre os dilemas entre representação e participação. Na literatura internacional, autores como C. B. MacPherson e Carole Pateman nos anos 1970 apresentaram severas críticas aos sistemas representativos em geral, e até mesmo sugeriram mecanismos alternativos de constituição de sistemas democráticos. No Brasil, a discussão se deu principalmente em torno da idéia de que os processos participativos viriam a tornar setores populares não devidamente representados nas instituições democráticas clássicas mais presentes nos debates sobre a formulação de políticas públicas e mecanismos de pressão para o atendimento de suas demandas pelo Estado. Exemplos de processos desse tipo podem ser obtidos a partir do processo de formação do sistema nacional de saúde e da reforma urbana, que resultou na promulgação do Estatuto da Cidade.

Atualmente, no contexto nacional, pode-se dizer que este dilema representação x participação tem se enfraquecido sem, no entanto, ter sido resolvido em favor de qualquer um dos lados. Ao contrário, pode-se dizer que a necessária crítica à insuficiência da representação não implica a sua supressão, e cada vez mais, principalmente em decorrência das determinações de nosso texto constitucional vigente, não se pode afastar a necessidade de que se constituam instituições participativas. Neste último aspecto, pode-se dizer, de maneira inequívoca, que a existência de mecanismos participativos nas diversas políticas sociais brasileiras é antes de tudo um fato com o devido significado jurídico-político determinado pela Constituição e pelas leis que a regulamentam, em cada área, em cada esfera da administração pública. E, como tal, não

seria conveniente aqui, e nem seria nossa pretensão, verificar a legitimidade, a conveniência ou mesmo qual a melhor justificativa teórica ou prática para sua existência. Tomando-a como fato, vejamos então como ela vem se organizando para, quem sabe, apontar como poderia vir a se organizar.

Tendo isto em vista, é de imensa relevância o livro recentemente publicado por Leonardo Avritzer “Participatory Institutions in Democratic Brazil”. Nele, o autor assume que o processo de participação no Brasil se encontra de tal forma institucionalizado que se pode falar em instituições democráticas participativas, e não em participação como uma alternativa substituta à representação, ou mesmo de processos participativos apenas sociais. Atualmente, segundo ele, podemos falar da participação como um resultado de instituições desenhadas para promovê-la (AVRITZER, 2009, p. 4). A partir disso, realiza um notável esforço de sistematização dessas instituições, classificando-as em:

- 1) Instituições com desenho “bottom-up”, típicas de processos de orçamento participativo;
- 2) Instituições de compartilhamento de poder, como é o caso dos conselhos de saúde;
- 3) Instituições de ratificação, a partir do exemplo dos processos de elaboração de planos diretores.

A classificação realizada por Avritzer tem como fundamento a relação entre as instituições e os processos participativos que são, de uma certa forma, cristalizados por meio delas e tomando como referência processos bastante específicos. Provavelmente por causa disso sua classificação pode ser questionada por meio de exemplos que não foram levados em consideração. Neste sentido, poderíamos dizer que faz todo sentido ele classificar o processo participativo que deu origem ao Plano Diretor de São Paulo como uma instituição de ratificação, mas não faz sentido que os processos de elaboração de outros planos diretores também sejam assim classificados. A despeito desses possíveis questionamentos, levaremos a sério sua classificação e consideraremos, na sistematização proposta por ele, os conselhos de políticas públicas como instituições de compartilhamento de poder, em que o Poder Executivo compartilha com representantes da sociedade civil, a partir de diferentes critérios, parcela do seu poder de decisão de determinados assuntos, numa abrangência que também varia de caso para caso.

Ora, se nos conselhos estão presentes representantes da sociedade civil, a participação promovida por meio deles também se dá com a mediação da representação, ou seja, os próprios conselhos são, também, “instituições representativas”, ainda que não sejam as clássicas instituições ocupadas segundo os critérios do sistema eleitoral.

Cabe, portanto, investigar que representação é essa operada no interior e por meio do funcionamento dos conselhos.

2. Os conselhos de políticas públicas no debate nacional

Se a participação é um tema com vasta bibliografia no debate nacional, os conselhos têm sido parte importante desse debate. Há vários estudos gerais e específicos¹ e, com a ampliação da participação operada desde a constituição de 1988 e principalmente em razão de legislação recente como, por exemplo, o Estatuto das Cidades, esse estudo ganhou fôlego ainda maior. Os Conselhos, além disso, muitas vezes constituem cristalizações de processos sociais reivindicatórios de participação e, tendo ocorrido essa cristalização, o debate pode assumir mais um caráter de análise de instituições concretas do que exatamente processos sociais.

Isto não significa que as instituições deixam de ser reflexo e produto das relações sociais. Mas significa que há estágios mais ou menos estáveis, externalizados por meio de leis, decretos e estatutos que devem ser descritos e analisados. É esta análise que se pretende realizar aqui. E no âmbito deste debate, alguns estudos já foram feitos, dentre os quais merece destaque aquele realizado por Renato Monseff Perissinotto e Mario Fuks acerca dos conselhos gestores de Curitiba. Várias das conclusões ali apresentadas já foram assumidas em debates posteriores, como mostra o texto de Luciana Tatagiba. Nessas conclusões, merecem destaque:

- a centralidade do Estado no poder de agenda dos conselhos;

¹ Apenas no âmbito do IPEA, foram publicados: BANDEIRA, Pedro. *Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional*. Brasília: IPEA, 1999; DELGADO, Guilherme C. *et. alli. A participação social na gestão pública: avaliação da experiência do Conselho Nacional de Previdência Social (1991-2000)*. Brasília: IPEA, 2002; THEODORO, Mário. *Participação social em políticas públicas: Os Conselhos Federais de Política Social – o caso do CODEFAT*. Brasília: IPEA, 2002. SILVA, Frederico A. Barbosa e ABREU, Luiz E. Lacerda. “Saúde: Capacidade de Luta” – *A experiência do Conselho Nacional de Saúde*. Brasília: IPEA, 2002. CHAGAS, Ana M. de Resende *et. alli. A política de assistência e a participação social: o caso do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS*. Brasília: IPEA, 2003. SILVA, Enid Rocha A. *Participação Social e as Conferências Nacionais de Políticas Públicas: reflexões sobre os avanços e desafios no período de 2003-2006*. Brasília: IPEA, 2009.

- dificuldades de lidar com a pluralidade de interesses;
- utilização de padrões clientelistas;
- recusa do Estado em partilhar o poder, etc.

Embora de antemão possamos imaginar que essas críticas sejam aplicáveis a diversos conselhos, seja em escala local ou em escala nacional, principalmente em razão daquilo que poderíamos chamar de um isomorfismo dessas instituições, segundo o qual conselhos de esferas inferiores tendem a “imitar” estruturas de conselhos superiores, temos de verificar em que grau ela ocorre caso a caso e em que medida determinados arranjos institucionais colaboram para a existência desses pontos críticos. Ou seja, estamos admitindo que, além da simples vontade de alguns gestores de dar essas características aos conselhos, há estruturas institucionais, consagradas muitas vezes por meios de leis, que contribuem para que essas características se perpetuem e se tornem cada vez mais difíceis de serem alteradas.

Neste exame institucional, faremos um recorte tendo como foco os conselhos nacionais, em razão de nossa proximidade maior de análise e também por vários desses conselhos nacionais servirem de base e inspiração para diversos conselhos locais.

No âmbito federal, foi feito um levantamento, por Davi Luiz Schmidt, em seu estudo “O Movimento Social e o Governo Lula – uso de instrumentos democráticos: avanços e desafios”², divulgado em 2006, em que aponta a existência de 109 Conselhos Nacionais. Embora neste estudo sejam colocados na mesma lista conselhos como o Conselho Nacional das Cidades e o Conselho Fiscal do BNDES, que possuem naturezas sociais e institucionais bem diferentes, o número dá alguma idéia da escala do nosso objeto de estudo. Como esta se trata de uma primeira aproximação dos Conselhos, ao menos nessa abordagem que pretende ser dada, convém que restrinjamos o alcance de nossa análise e escolhamos alguns conselhos a serem analisados.

Para isto, tomamos, então, uma divisão que já é bastante consagrada na literatura sobre conselhos e assumida em documentos oficiais, que é a divisão entre os denominados conselhos de políticas setoriais, como é o caso dos conselhos de saúde, da educação, da assistência social, das cidades, do meio ambiente etc. e os conselhos de proteção dos direitos, como é o caso dos conselhos de defesa dos direitos da pessoa

²Texto acessado em: www.fbes.org.br/index.php?option=com_docman&task=doc...gid...

humana da promoção da igualdade racial e dos direitos da mulher³. Resta agora saber como escolheremos quais deles iremos analisar.

Como nossa lente de análise será dada pela representação de interesses e há na literatura um questionamento se haveria mesmo representação de interesses nos conselhos de proteção de direitos, pois neles não estariam expressos interesses propriamente econômicos, ficaremos com apenas um desse tipo, que será o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher – CNDM. E dentre os setoriais, escolheremos os da saúde e da educação, por serem as políticas sociais mais consolidadas e, além disso, constituírem exemplos antípodas na literatura sobre conselhos, pois o da saúde é considerado um modelo de instituição participativa com alto grau de participação, enquanto o da educação é considerado um modelo de fraco grau de participação. Além desses dois, escolheremos o Conselho das Cidades pois, além de ser de institucionalização recente, é aquele em que a representação de interesses se dá provavelmente de forma mais explícita em razão de tratar de questões territoriais e, conseqüentemente, ter de lidar com a oposição de interesses entre os detentores e exploradores da renda imobiliária e aqueles que procuram ocupar o território de maneira igualitária. Então, nossa análise será feita com os seguintes conselhos:

- 1) Conselho Nacional de Saúde – CNS;
- 2) Conselho Nacional de Educação – CNE;
- 3) Conselho Nacional das Cidades – ConCidades;
- 4) Conselho Nacional dos Direitos da Mulher – CNDM.

Feito este recorte no alcance de nossa análise, vejamos qual será o nosso foco nesse quadro.

3. A representação de interesses e os conselhos como instituições representativas

O debate sobre representação de interesses é bastante amplo na ciência política e se dá principalmente tendo como objeto as instituições clássicas da representação política, que são as instituições legislativas. Embora essas instituições não

³ No texto do II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, esta classificação aparece assim descrita: “Os Conselhos são instâncias da maior relevância na medida em que constituem espaços de controle social e de interlocução da sociedade civil organizada e de lideranças expressivas com os governos, via suas respectivas representações. Dedicam-se à formulação, monitoramento e avaliação das políticas públicas, uma vez que a implementação das políticas tende a recair sobre a estrutura própria de governo. Podem ser **setoriais, referidos a políticas específicas, ou de direitos, voltados para determinados segmentos**, a partir do reconhecimento de que enfrentam desigualdades e discriminações”. (p. 119, grifo nosso).

sejam aqui o nosso objeto, parte desse debate pode ser utilizado para iluminar os aspectos que pretendemos abordar.

Em primeiro lugar, representação envolve uma idéia de distinção, no sentido de diferenciação, como podemos apreender a partir do texto clássico de Bernard Manin. Neste aspecto, os representantes se diferenciam dos representados e se constituem uma espécie de “elite” em relação a estes.

Mas representação como distinção também significa distinguir-se no sentido de expor-se, revelar-se, apresentar-se. Neste outro aspecto, constitui um elemento agonístico, tal como elaborado na teoria de Hannah Arendt e, de certa forma, é esposado por Habermas não exatamente na noção de representação, mas de interesse como “afirmação de si”, que por sua vez é retomada por Fabio Wanderley Reis (2004, p. 64). Neste sentido, ao expor seu interesse na deliberação pública, ao representar-se, o ator político afirma a si e aos seus representados.

Além destes dois aspectos, representação abarca também a noção de mandato, que remete à noção jurídica do agir em nome de outrem. Na esfera política, essa noção jurídica é enfraquecida, pois não há uma procuração que delimite os poderes do mandatário, mas de alguma forma é preservada a idéia de que o representante não fala somente em interesse individual próprio, mas em nome do interesse dos seus representados, ou do interesse público, conforme a visão de representação que se assuma.

Juntando todos estes aspectos, poderíamos dizer que a representação de interesses no âmbito político é a exposição de afirmações dos atores representantes e representados. Os interesses dos representados (ainda que sejam traduzidos na forma de interesse público) são de alguma forma o combustível da ação do representante, que não expõe somente a si próprio, como aconteceria num mecanismo de deliberação democrática puramente direta, mas vem carregado pela força dos interesses daquilo ou daqueles que ele representa. A investigação dos interesses em nome dos quais cada representante atua pode ser bastante detalhado, alcançando inclusive a origem social de cada representante, como aliás faz um determinado ramo da sociologia política nacional, ao estilo de Leôncio Martins. Também poderia ser feita uma investigação minuciosa dos interesses econômicos a que cada representante está vinculado, como foi feita na célebre análise de Charles Beard acerca dos interesses econômicos que estavam por trás dos debates constitucionais americanos. Embora todas essas vertentes sejam importantes e tenham suas escolas, não será a preocupação neste artigo desvendar o que

está oculto na representação exercida nos conselhos, até porque não será realizada uma investigação nome a nome de cada representante, mas sim de como a representação está estruturada no estatuto público desses conselhos (leis, decretos e regimentos) e da “expectativa de representação” que esses estatutos guardam. Resumidamente, não é tão importante aqui aspectos subjetivos do interesse, mas sua dimensão objetiva, expressa e publicizada institucionalmente.

Como instâncias de expressão de interesses, os conselhos trazem consigo expectativas que são comuns às instituições representativas clássicas. Neste sentido, cabem aqui as observações feitas por Nadia Urbinati, em relação à representação política, em geral: “É esperado da representação que ela reflita/interprete/idealize a identidade política nascente de demandas sociais numa sociedade que deveria garantir a seus cidadãos direitos iguais na defesa de seus interesses na sua visibilidade discursiva. Em suma, o desafio da representação política em uma democracia é nutrir a relação entre o conflito social e o processo unificador da política de tal forma que garanta que ninguém sucumba à pressão de outrem” (URBINATI, 2008, p. 35 – tradução nossa).

Levando tudo isto em consideração, os conselhos de políticas públicas devem ser considerados instituições representativas⁴, pois, embora sejam considerados instâncias participativas, utilizam da mediação da representação para que os interesses envolvidos em cada política setorial ou de direitos sejam levados em consideração. Isto é possível em razão de a representação ocorrida nesses conselhos acontecer numa abrangência bem menor, embora sua escala também seja nacional. Os representantes, em cada conselho, atuarão numa determinada área somente, o que acontece de forma bem diferente em relação a um parlamentar que, embora seja eleito com uma determinada plataforma, tem diversos assuntos nos quais deve atuar.

No entanto, se os conselhos são instituições representativas, eles não padecem dos mesmos problemas da representação ocorrida nas instituições representativas clássicas. Isto porque, no âmbito dos conselhos, o escopo das decisões é mais restrito e, desta forma, é possível em uma única instituição abarcar “a totalidade de interesses envolvidos e a visão da sociedade em seu conjunto” (DANIGNO, 2002, p. 296) em relação a um determinado setor da política. Em outras palavras, num conselho

⁴ A necessidade de tratamento das instituições participativas como instituições representativas está em sintonia com a observação feita por LAVALLE, HOUTZAGER e CASTELLO de que a função representativa dos atores da sociedade civil (2006, p. 77).

da saúde, da educação ou das cidades, é muito mais provável que estejam presentes todos os interesses em questão, do que numa casa legislativa em que todos os temas e segmentos devem potencialmente estar representados. Este aspecto garante uma maior possibilidade de que estejam expostos os interesses em conflito existentes na sociedade naquela área de atuação do Estado. Por outro lado, os representantes escolhidos para comporem os conselhos nunca terão a representatividade daqueles que foram eleitos em processos eleitorais amplos.

É em razão disso que os conselhos não devem ser considerados como instituições alternativas ou avessas às instituições representativas clássicas. São também instituições representativas, mas sua existência se dá num âmbito bem mais especializado, que pode ser visto como complementar às demais instituições já consagradas nas democracias.

Neste caráter complementar, os conselhos possuem a vantagem de, justamente por poderem potencialmente abranger todos os interesses envolvidos numa determinada questão, serem o local da exposição dos conflitos existentes na sociedade e, como tal, ser um mecanismo institucional bastante propício para a obtenção do interesse público, escapando das tendências particularistas ou corporativistas (DANIGNO, 2002, 296).

Assim, sendo, podemos dizer, então, que os conselhos são instituições de compartilhamento de poder pelo Executivo, representativas, em que há a possibilidade, ao menos em potencial, da exposição de interesses em conflito. Vejamos algumas formas com que essas instituições se apresentam.

4. Análise institucional dos conselhos

Uma vez reconhecidos como instituições representativas, cabe delimitar qual análise institucional será feita dos conselhos.

Em primeiro lugar, a análise será feita a partir primordialmente do texto normativo que instituiu cada conselho analisado, seu regimento interno e, eventualmente, atas de reunião. Em cada conselho, foi presenciada ao menos uma reunião, e houve conversas informais com o seu secretário executivo. Mas estas conversas apenas facilitaram a compreensão da estrutura do Conselho, em nada acrescentaram informações. No caso do Conselho de Educação, foi realizada entrevista

com o Ministro da Educação⁵ e com seu chefe de gabinete para que ficassem claras as mudanças recentes operadas naquele conselho, embora não tivesse havido alteração no texto normativo que determina sua constituição e sua composição. Outras fontes, como a literatura sobre o histórico da participação política em cada área, serão levadas em consideração apenas naquilo que forem necessárias para iluminar os pontos levantados na análise institucional propriamente dita, pois a literatura a respeito é bastante diversificada e não se pretende aqui realizar qualquer questionamento ou revisão a esse respeito.

Esta análise institucional, evidentemente, apresenta limites em seu potencial descritivo do funcionamento dos conselhos. No entanto, ela deixa claras as diferenças nos conselhos analisados que devem ser consideradas na análise da dinâmica e dos resultados desses conselhos nas respectivas políticas sociais, que podem passar despercebidas numa análise não-institucional. Em outras palavras, alguém que analise apenas o conselho de educação, tendo como perspectiva apenas seu papel nessa área, sem comparar com a estrutura institucional dos demais conselhos e sem, portanto, atentar para as limitações contidas no seu próprio texto normativo, pode ter sua análise empobrecida, ou até mesmo equivocada.

Uma vez assumida esta perspectiva de análise, escolhemos alguns pontos a serem analisados, de acordo com o que vem sendo apontado na literatura sobre o tema e também de acordo com o que examinamos nos Conselhos escolhidos:

1) existência de outros conselhos relacionados à política geral do órgão vinculados ao mesmo órgão: este aspecto é importante para justificar, muitas vezes, o alcance participativo do conselho nacional. Se houver mais conselhos na mesma esfera, é importante levar isto em consideração, para a devida análise do teor das decisões de cada conselho;

2) forma de indicação dos representantes não governamentais: este é um aspecto primordial para que se entenda a proporção da representação dos segmentos em cada conselho e para a compreensão de como se dá a relação entre o governo e os representantes na escolha destes, e da forma de legitimação dos representantes;

⁵ Essa entrevista foi necessária no caso específico do Conselho Nacional de Educação porque, como será visto, a discricionariedade do Ministro e do Presidente da República para a escolha dos Conselheiros é bastante alta, então tornou-se necessário compreender as mudanças recentes ocorridas no Conselho, apontadas pelo seu secretário executivo.

3) **caráter das decisões (deliberativo ou consultivo)**: este talvez seja o aspecto mais apontado na literatura e diz respeito à força das decisões do conselho;

4) **gestão de recursos (sim ou não)**: em caráter complementar ao item anterior, indica o impacto financeiro das decisões do conselho, e tem relação com o fato de o conselho ter ou não um ou mais fundos de recursos subordinado (s) às suas decisões;

5) **elaboração de políticas (sim ou não)**: também em caráter complementar aos dois itens anteriores;

6) **nº de conselheiros (poder público e segmentos da sociedade civil)**: aqui, temos a dimensão numérica da representação, por segmento;

7) **presidência**: a literatura e os próprios conselheiros, em reuniões, questionam bastante o fato de o presidente ser ou não obrigatoriamente alguém do governo;

8) **quóruns (discussão e votação)**: tal aspecto é importante para saber se algum dos setores representados tem condições de, isoladamente, compor maiorias;

9) **divisão em câmaras e comitês técnicos**: este aspecto ajuda a entender o grau de especialização do conselho e de possibilidade de assessoramento e assistência aos representantes não governamentais, podendo inclusive intensificar a expressão de interesses conflitantes num ambiente ainda mais especializado;

10) a **necessidade de homologação** das decisões pelo titular do Executivo correspondente à área do Conselho.

A partir destes aspectos, então, passamos à análise de cada conselho proposto para este artigo.

5. O Conselho Nacional de Saúde - CNS

“Por fim, no terceiro momento, final da década de 1980 e início dos anos 1990, se reconhece que os problemas de saúde não são apenas técnicos, mas também políticos, portanto resultado de conflitos e acordos entre as mais diversas forças políticas. O CNS modificou-se a partir desta concepção. A idéia-chave é a de **um Estado na sociedade**, ou seja, um Estado atravessado por conflitos e embates, mas com

áreas próprias à representação e à negociação política” (SILVA e ABREU, 2002, p. 53, grifo no original).

Este é o parágrafo que finaliza o texto de SILVA e ABREU, proposto como Texto para Discussão nº 933 do IPEA, intitulado “ ‘Saúde: capacidade de luta’ – a experiência do Conselho Nacional de Saúde”. O texto, publicado em 2002, traça um histórico e uma análise geral do Conselho Nacional de Saúde, que não será retomada aqui. Mas a conclusão citada acima chama a atenção.

Em primeiro lugar, o reconhecimento explícito da natureza política, representativa e deliberativa (na medida em que espaço de negociação) do CNS. Em segundo, a idéia-chave de um Estado na sociedade, como grifado no próprio texto dos autores. A idéia é bastante sintética do que expressa a constituição do CNS tal como ela se apresentou em 1990 e 1992. A idéia era que o Estado, que não era capaz de lidar com a complexidade política dos problemas da saúde, voltasse seus olhos para a sociedade, esta sim fértil de expressões e de soluções negociadas para esses conflitos.

Esta idéia se encontra coerente com a própria organização do Sistema Único de Saúde, do qual o CNS é parte, que é a de que o seu planejamento “será ascendente, do nível local até o nível federal, ouvidos seus órgãos deliberativos, compatibilizando-se as necessidades da política de saúde com a disponibilidade de recursos em planos de saúde dos Municípios, dos Estados, do Distrito Federal e da União” (art. 36 da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990). Esta organização do SUS, fruto de uma intensa luta social, que resultou inclusive numa vinculação constitucional de recursos para a área da saúde e bastante relatada na literatura sobre participação (TATAGIBA, 2002; JACOBI, 1989), tem no CNS seu principal organizador e normatizador.

Juntando-se estes dois aspectos, portanto, tem-se que, na organização nacional da política de saúde, de acordo com o art. 198 da Constituição da República, o art. 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e a Lei nº 8.080 de 19 de setembro de 1990, o Conselho Nacional de Saúde seria a forma com que o Estado entraria na sociedade e, permeado por esta, organizaria a prestação dos seus serviços de saúde em escala nacional, agregando as demandas e equacionando os conflitos emergidos desde o nível local.

Mas voltemos ao início e consideremos o CNS como uma instância deliberativa e representativa, aliás, como é o propósito na análise institucional aqui

empreendida. Vejamos como se dá a representação e a organização do conflito em seu interior.

A organização e a composição do CNS é atualmente definida pela Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990, que “Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências”, pelo Decreto nº 5.839, de 11 de julho de 2006, que “dispõe sobre a organização, as atribuições e o processo eleitoral do Conselho Nacional de Saúde – CNS e dá outras providências” e pelo seu regimento interno.

A composição do CNS é descrita no art. 3º do Decreto nº 5.839 e seu parágrafo primeiro:

“Art. 3º. O CNS é composto por quarenta e oito membros titulares, sendo:

I – cinquenta por cento de representantes de entidades e dos movimentos sociais de usuários do SUS; e

II – cinquenta por cento de representantes de entidades de profissionais de saúde, incluída a comunidade científica da área de saúde, de representantes do governo, de entidades de prestadores de serviços de saúde, do Conselho Nacional de Secretários de Saúde – CONASS, do Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde – CONASEMS e de entidades empresariais com atividade na área de saúde.

§ 1º O percentual de que trata o inciso II do caput deste artigo observará a seguinte composição:

I – vinte e cinco por cento de representantes de entidades de profissionais de saúde, incluída a comunidade científica da área de saúde;

II – vinte e cinco por cento de representantes distribuídos da seguinte forma:

a) seis membros representantes do Governo Federal;

b) um membro representante do CONASS;

c) um membro representante do CONASEMS;

d) dois membros representantes de entidades de prestadores de serviços de saúde;

e) dois membros representantes de entidades empresariais com atividades na área de saúde.”

A divisão operada pode ser representada da seguinte forma:

<p>24 representantes de movimentos sociais de usuários do SUS⁶ (50%)</p>	<p>X</p>	<p>Representantes de entidades de profissionais da saúde, incluída a comunidade científica da área de saúde(25%)</p>
		<p>6 membros do Governo Federal (12,5%) e 12,5% assim distribuídos: 1 do CONASS 1 do CONASEMS 2 representantes de entidades de prestadoras de serviços de saúde 2 representantes de entidades empresariais com atividades na área de saúde</p>

Nesta divisão, como se vê claramente, o Governo se encontra na mesma “metade” dos “não-movimentos sociais” e na mesma quarta-parte os representantes de entidades prestadoras de serviços e entidades empresariais. Então, tem-se que a organização social, que deverá ser permeada pelo Estado, considerando a idéia-chave que norteou o processo de constituição do Conselho Nacional de Saúde, está estruturada a partir dos movimentos sociais, aos quais devem se complementar (ou se opor) os demais representantes: de profissionais da área, do governo e de empresários, nas proporções acima descritas.

Isto é o que se encontra previsto na composição formal do CNS. No seu funcionamento, estes representantes se organizam em comissões, sendo 26 (vinte e seis) as regimentais, além de outras que vierem a ser criadas, e a sua presidência é eleita, conforme art. 6º do Decreto nº 5.839. A presidência eleita do CNS foi uma

⁶ Não se pretende aqui afirmar que todos os representantes sociais defendem exatamente os mesmos interesses. No entanto, do ponto de vista da estrutura institucional da representação, é conveniente ter como ponto de partida a expressão objetiva dos interesses por grupo representado.

conquista, obtida a partir do referido Decreto – anteriormente a presidência era do Ministro da Saúde -, e o primeiro presidente eleito foi um representante dos trabalhadores da saúde.

O alcance das decisões do CNS é bastante grande. Em decorrência da própria forma de organização do SUS – como já mencionamos, em escala nacional, do local para o federal – , ele delibera sobre os recursos do SUS, é o principal órgão normatizador da área de saúde e dos Conselhos Municipais e Estaduais de Saúde, e, ainda, atua como opinante na autorização de cursos de medicina.

Na dinâmica dos trabalhos, o que é possível observar a partir dos resumos das atas publicados no site do Conselho, as diversas comissões apresentam uma agenda bastante intensa e a participação dos conselheiros é bastante ativa, até porque para a instalação do plenário é necessária a maioria absoluta, o que demanda a presença de um grande número de conselheiros não-governamentais.

No entanto, a participação do governo, ainda que não seja na forma estrita da participação e presença dos conselheiros, é bastante grande. Vários debates ocorridos no CNS são realizados tendo como ponto de partida exposições do governo, o que dá a este um poder de voz bastante grande, além do evidente poder de agenda decorrente das próprias atividades rotineiras da administração do Estado. Além disso, as decisões do CNS necessitam de homologação do titular do Ministério da Saúde para que produzam efeitos. É razoável imaginar que há um custo político para a não-homologação de uma decisão, mas é sempre o (a) Ministro (a) quem dá a última palavra, exercendo o seu poder de direção do Sistema Único de Saúde, definido na Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990.

O Conselho Nacional de Saúde possui um alto grau de autonomia organizativa, como se depreende de seu próprio sítio eletrônico. O processo eleitoral dos representantes de movimentos sociais é bastante organizado e abrangente, o que dá a esses conselheiros uma grande legitimidade popular em relação ao Ministério. Isto implica, por exemplo, na força política das decisões dos conselhos e no impacto e eventuais não-homologações de suas decisões pelo Ministro possam ter. O CNS possui um presidente eleito entre seus pares, sua própria assessoria de comunicação, uma mesa diretora que não se confunde com sua secretaria executiva, e inclusive se reúne em diversos lugares do país, e não somente em Brasília-DF, e um alto poder de normatização.

6. O Conselho Nacional de Educação - CNE

O Conselho Nacional de Educação, cujos funcionamento e composição são normatizados pela Lei nº 9.131 de 24 de novembro de 1995 e pelo seu regimento interno, é composto por 24 (vinte e quatro) membros e tem sua estrutura dividida em duas Câmaras: a de Educação Básica e a de Educação Superior, divisão que, por sua vez, é refletida na Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB⁷. Cada Câmara tem 12 (doze) membros, sendo os Secretários de Educação Superior e de Educação Básica membros natos. O Presidente do Conselho e os Presidentes das Câmaras são eleitos pelos seus pares, sendo vedada a eleição dos membros natos, nos termos de seu regimento, e pelo menos metade dos representantes da sociedade são designados pelo Presidente da República⁸.

“Art. 8º. § 4º. A indicação, a ser feita por entidades e segmentos da sociedade civil, deverá incidir sobre brasileiros de reputação ilibada, que tenham prestado serviços relevantes à educação, à ciência e à cultura.

§ 5º. Na escolha dos nomes que comporão as Câmaras, o Presidente da República levará em conta a necessidade de estarem representadas todas as regiões do país e as diversas modalidades de ensino, de acordo com a especificidade de cada colegiado”.

A disposição contida no § 4º do artigo 8º indica uma preocupação, na composição do CNE, muito mais com a qualidade pessoal e a origem territorial dos conselheiros do que com o segmento que eles representam. Essa característica tem reflexo no tipo de representação de interesses, como será visto mais adiante. Além disso, o poder discricionário do chefe do Executivo em relação à escolha dos conselheiros é bastante grande, o que deixa a qualidade da representação à mercê da orientação que o Executivo pretenda dar ao CNE.

⁷ Educação Básica e Educação Superior, nos termos do art. 21 da LDB (Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996, são os níveis da educação. A educação básica se divide em infantil, fundamental e médio e em educação para jovens e adultos. Há ainda as modalidades tecnológica e especial.

⁸ Art. 8º, § 1º da Lei nº 9.131: “A escolha e nomeação dos conselheiros será feita pelo Presidente da República, sendo que, pelo menos a metade, obrigatoriamente, dentre os indicados em listas elaboradas especialmente para cada Câmara, mediante consulta a entidades da sociedade civil, relacionadas às áreas de atuação dos respectivos colegiados”.

Embora o CNE seja um conselho deliberativo e tenha a competência de estabelecer normas e diretrizes para a educação nacional, o controle social sobre os gastos nacionais em educação não é exercido por ele. Neste aspecto, a educação básica, que é a destinatária dos recursos definidos na vinculação constitucional, tem a participação social institucional por meio dos Conselhos de acompanhamento do FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, nos termos da Lei nº 11.494 de 20 de junho de 2007 nos âmbitos da União, dos Estados e do Distrito Federal. Além desses conselhos, no âmbito municipal, há ainda os Conselhos de Alimentação Escolar, e nas unidades escolares há os Conselhos de Escola, o Conselho de Classe e o Conselho de Série. Há também outros conselhos no âmbito de diversos programas executados pelo Ministério.

Assim, ainda que a política nacional de Educação também se estruture com conselhos municipais e estaduais, sua organização é bastante diferente da área de saúde e há fóruns bastante diferentes da sociedade e da comunidade local na definição da política nacional de educação.

Essa diferença de estrutura, de uma certa forma, ajuda a justificar o processo de escolha dos membros deste conselho, baseada muito mais no mérito do Conselheiro do que em sua relação com movimentos sociais. Os representantes, aqui, portanto, tem uma legitimidade muito mais meritocrática do que popular. A mudança que se operou nas duas últimas nomeações de membros do CNE foi uma maior preocupação com a diversidade regional e pluralidade de segmentos representados no Conselho, acarretando uma maior democratização dessa representação. Além disso, na Câmara de Educação Superior, foi apresentado um cuidado maior para que não houvesse representantes de instituições reguladas pelo Conselho.

As duas Câmaras possuem competências e composição sensivelmente distintas e que, por isso, serão analisadas separadamente.

6.1. Câmara de Educação Básica - CEB

A Câmara de Educação Básica é composta por 12 (doze) membros, sendo um deles o titular da Secretária de Educação Básica e a consulta a entidades da sociedade civil “envolverá, necessariamente, indicações formuladas por entidades nacionais, públicas e particulares, que congreguem os docentes, dirigentes de

instituições de ensino e os Secretários de Educação dos Municípios, dos Estados e do Distrito Federal” (art. 8º, § 2º, da Lei nº 9.131). A CEB tem como competências estabelecer diretrizes curriculares e analisar, dar pareceres e assessorar o Ministro da Educação em questões relativas à educação básica e ao Plano Nacional de Educação. Nessas atribuições, a CEB funciona como um órgão de aconselhamento do Executivo e de normatização das diretrizes nacionais da educação e intérprete da legislação. Não há propriamente conflito de interesses expresso em seu interior. O que parece haver é a divergência entre seus membros de concepções de educação.

6.2. Câmara de Educação Superior - CES

A Câmara de Educação Superior também é composta por 12 (doze) membros, sendo um deles o titular da Secretaria de Educação Superior, a consulta à sociedade civil “envolverá, necessariamente, indicações formuladas por entidades nacionais, públicas e particulares, que congreguem os reitores de universidades, diretores de instituições isoladas, os docentes, os estudantes e segmentos representativos da comunidade científica” (art. 8º, § 3º, da Lei nº 9.131). A CES tem como competências, além daquelas similares às da Câmara de Educação Básica, as relativas à regulação da educação superior, estabelecidas no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES, nos termos da Lei nº 10.861/2004 e do Decreto nº 5.773/2005.

A competência de regulação da educação superior torna a natureza do CNE, ao menos em relação à sua Câmara de Educação Superior, um pouco diferente da de um conselho de participação social. Neste aspecto, deveríamos discutir como estruturar Conselhos de políticas regulatórias, discussão na qual estaria incluído o Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE, vinculado ao Ministério da Justiça. Além disto, esta competência, exercida pelos membros da CES do CNE, torna premente a discussão sobre os conflitos entre interesses públicos e privados existentes de forma evidente na regulação da atividade de instituições de educação superior. É claro que a preocupação demonstrada por atos do ministério relativos à não-nomeação de representantes de instituições privadas reguladas indica uma solução para isto, mas de qualquer forma ela não se encontra institucionalizada e a estrutura do CNE não reflete preocupação com este conflito.

7. Conselho das Cidades – ConCidades

O Conselho das Cidades – ConCidades, vinculado ao Ministério das Cidades, a partir da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2002, veio substituir o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano – CNDU, previsto na Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, como conquista do movimento nacional pela reforma urbana, que entre outras coisas pleiteava vinculação constitucional de recursos, como acontece com as políticas nacionais de educação e saúde. A vinculação dos recursos nunca veio, mas o princípio da gestão democrática da cidade, enunciado no Estatuto da Cidade, se concretizou na constituição desse Conselho e numa organização dos instrumentos de política urbana em todo território nacional por meio dos Planos Diretores. O Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS tem o seu próprio conselho curador, cujos representantes são eleitos pelo ConCidades.

Nos termos do art. 1º do Decreto nº 5.790, de 25 de maio de 2006, “O Conselho das Cidades – ConCidades, órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva, integrante da estrutura do Ministério das Cidades, tem por finalidade estudar e propor as diretrizes para a formulação e implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, bem como acompanhar e avaliar a sua execução, conforme dispõe a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade”.

O ConCidades é composto por 86 (oitenta e seis) membros, assim distribuídos:

- 1) 16 representantes do Poder Público Federal, entre eles representantes do Ministério das Cidades, da Caixa Econômica Federal e de diversos ministérios;
- 2) 9 representantes do Poder Público Estadual e do Distrito Federal;
- 3) 12 representantes do Poder Público Municipal;
- 4) 23 representantes de entidades de movimentos populares;
- 5) 8 representantes de entidades empresariais;
- 6) 8 representantes de entidades de trabalhadores;
- 7) 6 representantes de entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa;
- 8) 4 representantes de organizações não-governamentais.

É prevista, ainda, a figura de nove observadores, que são representantes dos governos estaduais e do Distrito Federal. A presidência do Conselho é exercida pelo Ministro das Cidades, e na sua ausência pelo Secretário Executivo do Ministério. As entidades cuja representação está expressa no conselho “deverão ser reconhecidas pelos respectivos segmentos como organismos com representação de caráter nacional, ou pertencentes a fóruns ou redes nacionais” (art. 8º, § 1º do Regimento Interno do ConCidades) e são eleitas na Conferência das Cidades. O quórum para a instalação das sessões do conselho é de 1/3 (um terço) dos membros e para deliberações é a maioria absoluta (metade mais um dos membros).

O Estado, na composição do Conselho, possui no total 37 membros, que por sua vez podem ter uma certa pluralidade entre si, pois congrega representantes de vários Estados e vários municípios, que podem ser de orientações político-ideológicas diferentes. Mas mesmo que vejamos o Estado como um bloco, ele por si não consegue a maioria necessária para garantir a aprovação de suas propostas.

Os setores da sociedade civil não-empresariais possuem 41 membros, o que também não garante uma maioria para aprovação de suas propostas. Assim sendo, qualquer um dos setores, para que tenha sua proposta aprovada, deve ter o apoio de pelo menos 3 membros de outro setor, e isto se todos os membros do setor proponente estiverem presentes. Com esta estrutura de representação, fica até mesmo difícil representar graficamente o modo com que a representação de interesses se encontra organizada no ConCidades.

O poder de agenda do governo federal é bastante grande, pois o Ministério detém a direção da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, ainda que seja atenuado pela existência de uma Comissão Organizadora, composta por um representante de cada segmento, com exceção do segmento dos movimentos populares, que possui um representante por entidade representada (há entidades com mais de um representante). Além disso, são previstos quatro comitês técnicos (Habitação; Saneamento Ambiental; Trânsito, Transporte e Mobilidade Urbana; Planejamento e Gestão do Solo Urbano), onde a informação detida pelo governo é mais bem debatida e alguns conflitos são mais expressos.

Como exemplo, nos debates sobre o Plano Nacional de Habitação, apresentado pela Secretaria Nacional de Habitação, nos debates ficou clara uma oposição entre o setor empresarial e o governo federal, de um lado, e os movimentos populares, de outro. O debate se acentuou principalmente acerca do montante de

recursos para cada programa do plano. No debate da proposta orçamentária das diversas Secretarias, percebe-se claramente uma oposição entre o governo e os mesmos setores populares, com a pressão destes por mais orçamento nos programas que atendam os seus interesses. Por outro lado, nas propostas de resolução que cuidavam de ocupação do solo para empreendimentos populares, o que se viu foi uma oposição entre os empresários, de um lado, e o governo e os movimentos populares, de outro.

Poderia ser dito que o setor dos empresários, por estar em restrita minoria, encontra-se em uma desvantagem muito grande em relação ao setor dos movimentos populares e trabalhadores, mas o que ocorre é que, quando há uma proposta encampada pelo governo e pelo setor empresarial, a sua capacidade argumentativa e de manipulação técnica da discussão é tão maior que a dos outros setores que a maioria numérica do setor popular não se traduz em potencial argumentativo, apenas no potencial de votação. De qualquer forma, se analisarmos a proporção numérica de cada um dos setores na sociedade, certamente não poderemos falar em sobre-representação do setor dos movimentos populares, embora um estudo deste tipo nunca tenha sido feito.

O que se percebe, a partir das atas de reunião, das resoluções aprovadas, do acompanhamento dos trabalhos dos comitês técnicos, é que o poder de agenda (proposição de resoluções e de temas para debate) é sem dúvida concentrado no governo, que, conforme a característica da proposição, tem o apoio do setor empresarial ou dos demais setores e, com isso, consegue formar as maiorias necessárias para votação. O poder do governo é, além disso, reforçado pela maior facilidade com que pode comparecer às reuniões, pois, ainda que se garanta o financiamento dos participantes do ConCidades, o custo pessoal de deslocamento dos representantes dos movimentos populares é muito maior, e, com isso, garantir o quórum necessário para a deliberação dos assuntos de seu interesse, e pelo poder de não-homologação que o Ministro tem em relação às decisões do Conselho, embora, evidentemente, a não-homologação tenha um custo político.

A respeito dos interesses expressos no ConCidades, um documento publicado pelo próprio Ministério, em 2009, “Ministério das Cidades – Resultados Projeções Ações”, é afirmado: “A atuação do Conselho garante a pactuação entre os diferentes interesses defendidos pelos atores envolvidos, possibilitando proposições inovadoras e respostas para se enfrentar o desafio de construir cidades mais humanas, mais justas e sustentáveis”. (p. 91). Pela observação dos trabalhos do ConCidades, falar

em pactuação entre os diferentes interesses talvez seja um tanto impreciso. O que se pode dizer é que o interesse de um dos setores deve ser amparado pelo Estado, mormente o governo federal, para que seja expresso por meio de uma resolução. O que o ConCidades parece garantir, de forma inequívoca, é a expressão desses interesses, que são aceitos ou não, conforme as regras definidas na votação. E a maneira com que funciona esse Conselho parece induzir que um de seus maiores méritos é garantir alguma dificuldade para que o governo forme a maioria e, ao mesmo tempo, um canal institucional para que os setores da sociedade civil, principalmente os movimentos populares, possam exercer alguma pressão política pelo atendimento de suas demandas.

8. Conselho Nacional dos Direitos da Mulher - CNDM

O Conselho Nacional dos Direitos da Mulher - CNDM foi criado pela Lei nº 7.353, de 29 de agosto de 1985 e atualmente sua composição e funcionamento são disciplinados pelo Decreto nº 6.412 de 25 de março de 2008 e pelo seu regimento interno. É parte integrante da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, vinculada à Presidência da República, e tem como finalidade “formular e propor diretrizes de ação governamental voltadas à promoção dos direitos das mulheres e atuar no controle social de políticas públicas de igualdade de gênero”.

O Conselho é composto por 40 representantes, assim distribuídos:

- 1) 21 representantes e entidades de caráter nacional da sociedade civil, sendo 14 entidades na categoria “Redes e Articulações Feministas e de Defesa dos Direitos das Mulheres” e 7 entidades na categoria “Organizações de Caráter Sindical, Associativo, Profissional ou de Classe”;
- 2) 16 representantes governamentais;
- 3) 3 representantes de notório conhecimento.

As representantes de notório conhecimento são escolhidas pelo plenário do Conselho. As representantes de entidades da sociedade civil são escolhidas por meio de processo seletivo, convocado por edital. No último edital de convocação para seleção de entidades da sociedade civil, foram estabelecidos critérios para a habilitação das entidades:

- i) compartilhar dos princípios da Política Nacional para as Mulheres, aprovados na I e II Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres;
- ii) atuar na mobilização, organização, promoção, defesa e/ou na garantia dos direitos das mulheres há, pelo menos, dois anos;
- iii) atuar em, no mínimo, 7 estados e 3 macro-regiões.

Como se vê nesta composição, a sociedade civil organizada constitui a maioria absoluta do CNDM e não há uma preocupação em que haja setores conflitantes na sociedade, mas sim uma diversidade regional e uma unidade de princípios estabelecidos de forma participativa na Política Nacional para as Mulheres. A preocupação que parece estar refletida na estrutura do Conselho é de que haja um compartilhamento do poder da Secretaria de Políticas para as Mulheres e a maior informação desta de quais são as demandas existentes na sociedade relativas à área.

No entanto, há questões em que há conflito, como questões relativas ao aborto, à extensão de políticas para cotas de mulheres nas instâncias representativas clássicas, as de estratégia de divulgação de programas voltados para a proteção dos direitos das mulheres. Estas questões, como se pode ver a partir dos debates do Conselho, acabam sendo resolvidas por meio de um processo de argumentação e ao menos aparente convencimento de alguns membros pelos outros, ou de inatividade do Conselho numa determinada questão.

Os poderes do Conselho são bastante amplos, como se pode ver a partir dos temas que direcionam suas Câmaras Técnicas, que são:

- i) Câmara Técnica de Legislação e Normas;
- ii) Câmara Técnica de Assuntos Internacionais;
- iii) Câmara Técnica de Monitoramento do PNPM; e
- iv) Câmara Técnica de Planejamento e Orçamento.

Como se vê, principalmente em razão da existência de uma Câmara Técnica de Planejamento e Orçamento, o CNDM delibera sobre todos os assuntos de competência da Secretaria. Além disso, há uma Coordenação Política do Conselho composta pela presidenta do CNDM, por uma das conselheiras de notório conhecimento e pelas presidentes das Câmaras Técnicas, que são eleitas pelos membros de cada comissão, que é composta por sete membros, na mesma proporção da representação

existente no Pleno. Esse arranjo dá a possibilidade de a sociedade civil realmente comandar o CNDM.

No entanto, na institucionalidade do CNDM há alguns pontos que devem ser comentados. O fato de boa parte do processo de seleção das representantes da sociedade civil ser estabelecido por meio de edital dá à Secretaria uma discricionariedade bastante grande, o que torna o grau de autonomia do Conselho relativamente contingencial. Além disso, como em todos os Conselhos, a presidência exercida pela titular da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, bem como a estruturação do governo, que ocorre em todos os conselhos, dão a ele um poder de agenda bastante grande. Como se trata de um Conselho de promoção dos direitos das mulheres, talvez estas características não sejam tão nocivas, uma vez que um dos principais papéis das representantes é justamente divulgar e exercer um papel político de representação do CNDM em suas regiões. Mas de qualquer forma, sua autonomia se encontra relativizada.

9. Quadro comparativo dos CNS, CNE, ConCidades e CNDM.

Com base nas características descritas anteriormente, podemos traçar o seguinte quadro comparativo entre os conselhos:

	CNS	CNE	ConCidades	CNDM
Existência de outro (s) conselho(s) vinculado(s) ao mesmo órgão, relativos à sua política geral	não	sim	não	não
Forma de indicação dos representantes não governamentais	eleições	Indicação do Ministro, a partir de entidades selecionadas	eleição na Conferência das Cidades	edital de seleção de entidades e eleição
Caráter das decisões	deliberativo	deliberativo	deliberativo	deliberativo
Gestão de recursos	sim	não	não	sim
Elaboração de políticas	sim	sim	sim	sim
Nº de conselheiros	48 24 mov. Sociais 12 profis. da área 6 gov. federal 1 CONASS 1 CONASEMS 2 prest. de serviços 2 ent. empresariais	24 2 governamentais; 22 indicados	86 16 gov. federal 9 gov. estadual 12 gov. municipal 23 mov. Populares 8 ent. Empresariais 8 ent. Trabalhadores 6 ent. Profissionais 4 ONGs	40 21 ent. soc. civil 16 gov. 2 not. conhecimento
Presidência	eleita	eleita	governo	governo
Quóruns (de discussão e de deliberação)	maioria absoluta para instalação e para votação	maioria absoluta para instalação e para votação	1/3 para instalação, maioria absoluta para votação	maioria absoluta para instalação e votação
Divisão em Câmaras ou Comitês Técnicos	sim	sim	Sim	sim
Necessidade de homologação	sim	sim	Sim	não ⁹

⁹ Mas neste caso a Presidenta do Conselho (titular da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres) tem o poder de emendar a Resolução, nos casos especificados pelo Regimento Interno e devolver ao plenário nova proposta com as emendas justificadas.

10. A representação de interesses no CNS, no CNE, no ConCidades e no CNDM

Expostas as características dos Conselhos analisados de acordo com os elementos que julgamos relevantes para nossa análise, resta focarmos agora no nosso escopo inicial: a representação de interesses.

Se retomarmos a citação que iniciou nossa análise sobre o Conselho Nacional de Saúde, em que era apontada a idéia-chave de um Estado na sociedade, talvez o que possamos concluir aqui seja o inverso. Todos esses conselhos fazem parte da estrutura dos respectivos Ministérios e Secretaria Especial e em todos eles o titular da respectiva pasta tem o poder de homologação ou de dar algum tipo de parecer final sobre a Resolução aprovada pelo Conselho. Além disso, em todos eles, o Estado tem um poder de agenda bem superior ao dos demais setores, como aliás já apontava a literatura sobre conselhos em outras esferas de governo. Essas características não reduzem a importância dos conselhos, mas certamente importam muito mais numa idéia de “a sociedade no Estado” do que o contrário disso. E sempre se trata de uma sociedade especializada, o que constitui um aspecto positivo, na medida em que possibilita que os respectivos órgãos, ao tomar suas decisões, estejam informados sobre as diversas demandas e perspectivas existentes na sociedade para cada setor.

Mas a maneira como cada Conselho estrutura esse “ouvido à sociedade” é diferente, principalmente no que tange ao conflito de interesses. No CNS, a voz predominante é a dos setores populares. Embora não se pressuponha aqui uma unidade total de interesses de todas as entidades ali representadas, é razoável imaginar que seus interesses devem confluir em contraposição aos interesses, por exemplo, dos empresários da área da saúde. O governo, ali, parece ficar com uma espécie de posição de guardião do interesse público e organizador das diferentes visões da saúde em disputa. É claro que também o governo é portador dos seus interesses que ora pendem para um ou outro desses pólos de discussão. O fato de esses representantes terem este canal contribui para que os interesses do próprio governo estejam mais claros e também para que, antes de que sejam tomadas as decisões necessárias para a implementação de políticas públicas, elas tenham de ser submetidas ao juízo de representantes especializados, que debaterão seus fundamentos, discutirão seus prováveis impactos e votarão sobre a desejabilidade e a suposta correção de cada política ali discutida.

Situação diferente é a encontrada no Conselho Nacional de Educação. Tanto na educação básica quanto na educação superior, a presença da “sociedade no Estado” não é tanto a partir de uma legitimação popular, mas a de uma espécie de “delegação” de competência feita pelo Ministério a pessoas de competência reconhecida nas suas áreas para estabelecer as diretrizes nacionais da educação. O poder final dado ao titular do Ministério, de homologar ou não as decisões garante que resoluções muito disparatadas da política que vem sendo desenvolvida pelo Ministério não se tornem eficazes. Embora o Conselho tenha certa autonomia na elaboração dessas diretrizes, ele interfere muito pouco na política educacional como um todo, até mesmo porque há outros conselhos de importância bastante grande para a política de educação, especialmente a educação básica, vinculados ao ministério e aos demais órgãos responsáveis pela execução da política nacional de educação.

No caso do Conselho das Cidades, os interesses em conflito são mais perceptíveis não só em sua estrutura, mas principalmente na dinâmica de suas reuniões. Ali, provavelmente em razão da natureza evidentemente conflitiva dos assuntos que envolvem questões de território – construção civil e ocupação do solo, são dois exemplos disso -, há a polarização entre, de um lado, o setor popular e aqueles que o apoiam, e de outro o setor dos empresários da área. Além disso, talvez justamente por este canal de expressão dos interesses ser recente, o grau de contundência com que os interesses são defendidos é bastante alto e os debates são bastante acalorados, resultando numa oposição entre o governo e os setores sociais demandantes.

No CNDM, por ser um conselho com a finalidade de promoção de direitos e os representantes da sociedade civil terem de estar de acordo com os princípios do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, que por sua vez é estabelecido de forma participativa, a partir de conferências nacionais, o grau de conflito entre os representantes e entre estes e o governo é praticamente inexistente. Governo e representantes da sociedade civil são aliados, num compartilhamento de decisões e de responsabilidades pela efetivação da promoção dos direitos das mulheres. Aqui, o fato de conflitos não estarem expostos não é um ponto negativo para a efetividade das atividades do Conselho. Mas talvez seja possível apontar que uma maior diversidade na representação ali institucionalizada fosse desejável. Por exemplo, na atual composição, há mulheres negras em uma proporção inferior àquela existente na sociedade brasileira, o que provavelmente é reflexo das desigualdades existentes nas instituições dos movimentos feministas e de defesa dos direitos da mulher. Seria

desejável também que uma maior diversidade de visões e de origens regionais pudesse estar garantida de forma mais institucionalizada. A possibilidade de definição dos critérios por edital deixa a diversidade do conselho bastante sujeita à discricionariedade do Poder Executivo e daquelas entidades que já se encontram representadas.

11. Conclusão e possíveis agendas de pesquisa

Consideramos os conselhos um mecanismo de aperfeiçoamento da democracia representativa. E se, a democracia é “conflito limitado” ou “conflito sem eliminação do outro”, como diz Kelsen, ela não é consenso (URBINATI, 2008, p. 35). Assim sendo, temos de ver como se dá a expressão dos conflitos sociais nessas instâncias também representativas que são os conselhos de políticas públicas. Acreditamos ter sido a representação de interesses um bom ponto de partida.

Obviamente, o breve estudo aqui apresentado não exaure a análise dos Conselhos aqui escolhidos, muito menos a diversidade dos Conselhos brasileiros existentes. Mas certamente constituiu uma indicação de que diferentes estruturas institucionais importam numa diferente organização da representação de interesses que, por sua vez, terá relação com o tipo de política que se pretende implementar: tratando-se de uma política de expansão da garantia de direitos, talvez o mais interessante seja a estrutura do CNDM, se o desafio é implementar uma política que enfrente os duros conflitos existentes na sociedade, talvez a melhor estrutura seja a do Conselho das Cidades. A escolha cabe aos gestores políticos, de acordo com as demandas sociais a serem enfrentadas. Em todos os casos, parece ser conveniente que o governo não detenha a maioria da composição do conselho, em compensação ao seu incomparável poder de agenda. Além disso, a estrutura institucional a ser adotada dependerá do tipo de questões que cada área de política pública leva ao conselho. Esperamos que os casos aqui selecionados tenham indicado alguns tipos diferentes de questões.

Bibliografia

- AVRITZER, Leonardo. **Participatory Institutions in Democratic Brazil**. Washington: Woodrow Wilson Center Press, 2009.
- BEARD, Charles.

DAGNINO, Evelina. “Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil: Limites e Possibilidades”. In.: (DAGNINO, Evelina (org.) **Sociedade Civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2002.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez Editora, 2007.

JACOBI, Pedro. “Participação e gerência de serviços de saúde: desafios e limites no município de São Paulo”. In: **Revista de Administração Pública**, vol. 26, nº 02, abr/jun. 1992, pp 32-43.

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

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Resultados, Projeções, Ações**. Brasília: 2009.

PERISSINOTTO, Renato M. e FUKS, Mario, “Recursos, influência política e cultura cívica nos conselhos gestores de Curitiba”. In: DAGNINO, Evelina e TATAGIBA, Luciana. **Democracia, Sociedade Civil e Participação**. Chapecó: Argos, 2007.

PINTO, Celi R.J. “Espaços Deliberativos e a Questão da Representação”. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais. Vol. 19 nº 54 fevereiro/2004.

REIS, Fabio Wanderley. “Deliberação, interesses e ‘sociedade civil’”. In. COELHO, Vera Schattan P. e NOBRE, Marcos (org.) **Participação e deliberação – Teoria Democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004.

SCHMIDT, Davi L. “O Movimento Social e o Governo Lula, Uso de Instrumentos Democráticos – avanços e desafios”. Brasília: 2006. Disponível em: www.fbes.org.br/index.php?option=com_docman&task=doc...gid...

SECRETARIA ESPECIAL DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES. **II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres**. Brasília: 2008

SILVA, Frederico A. B. e ABREU, Luiz E. de L. “Saúde: Capacidade de Luta” – **A experiência do Conselho Nacional de Saúde. Texto para Discussão**. Brasília: IPEA, 2002

TATAGIBA, Luciana. “Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil. In.: (DAGNINO, Evelina (org.) **Sociedade Civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2002.

_____. “Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate”. In: **Revista de Sociologia e Política**. nº 25, novembro/2005.

URBINATI, Nadia. **Representative Democracy – principles and genealogy.**
University of Chicago Press, 2008.