

**DEMOCRACIA, REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E
CONSELHOS GESTORES: uma análise sob o prisma da
participação da sociedade civil**

**DEMOCRACY, POLITICAL REPRESENTATION AND
MANAGEMENT COUNCILS: an analysis from the perspective of civil
society participation**

Polianna Pereira dos Santos *

Sergio Rossi Ribeiro **

RESUMO

O artigo explora as concepções de ondas democráticas, a compreensão de um período de recessão atual e os desafios enfrentados pela governança democrática, enfatizando o papel dos Conselhos de Saúde no Brasil. Esses conselhos, implantados há mais de 25 anos, representam uma forma alternativa de participação política, contribuindo para a pluralização da representação democrática e ampliando o espaço de atuação da sociedade civil dentro do Estado. Analisados inicialmente como uma oposição à democracia liberal, os Conselhos de Saúde são atualmente estudados como instâncias formais de representação que buscam equilibrar participação e cogestão em políticas públicas. Contudo, práticas clientelistas e a resistência de executivos locais

*Doutoranda em Direito (UnB). Mestre em Direitos Políticos (UFMG). Especialista em Ciências Penais (IEC PUC Minas). Professora de Pós-graduação em Direito Eleitoral (PUC Minas e IDP). Diretora Editorial da Associação Visibilidade Feminina. Membro Fundador da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político – ABRADep.

**Doutor em Psicologia Social (UFMG). Doutorando em Saúde Coletiva (Fiocruz Minas). Pesquisador no Grupo de Pesquisa: Saúde, Educação e Cidadania do Instituto René Rachou – Fiocruz Minas.

em compartilhar decisões minam a efetividade desses espaços, reduzindo seu potencial democratizante. O artigo discute essas tensões, destacando a importância de fortalecer esses conselhos para aprimorar a governança e a qualidade da democracia.

Palavras-chave: participação política; conselhos de saúde; representação da sociedade civil.

ABSTRACT

The article explores the conceptions of democratic waves, the understanding of a current period of recession and the challenges faced by democratic governance, emphasizing the role of the Health Councils in Brazil. These councils, set up over 25 years ago, represent an alternative form of political participation, contributing to the pluralization of democratic representation and expanding the space for civil society to act within the state. Initially analyzed as an opposition to liberal democracy, the Health Councils are currently studied as formal instances of representation that seek to balance participation and co-management in public policies. However, clientelist practices and the resistance of local executives to sharing decisions undermine the effectiveness of these spaces, reducing their democratizing potential. The article discusses these tensions, highlighting the importance of strengthening these councils in order to improve governance and the quality of democracy.

Keywords: political participation; health councils; civil society representation.

1 INTRODUÇÃO

A expansão da democracia no pós-Segunda Guerra Mundial foi considerada um dos fenômenos políticos mais relevantes do século XX, impulsionada pela transformação histórica ocorrida após o conflito³. Este período trouxe consigo uma nova percepção sobre o papel do indivíduo como sujeito de dignidade, promovendo o reconhecimento dos direitos humanos e a

3 MOISÉS, J. Á. Cultura política, instituições e democracia: lições da experiência brasileira. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 23, n. 66, p. 11-43, 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-69092008000100002>. Acesso em: 12 nov. 2024.

ampliação das demandas por liberdade e autogoverno⁴.

Huntington⁵, em análise sobre o processo de democratização, identificou três ondas democráticas globais: 1828-1926; 1943-1962; e 1974-1991, sendo esta última concomitante à época de lançamento de sua obra de referência, *“The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century”*. As primeiras ondas podem ser relacionadas a períodos históricos: no primeiro caso, à Revolução Liberal Americana e à Revolução Francesa e, no segundo, à Segunda Guerra Mundial⁶. A terceira onda poderia estar relacionada à consolidação do regime, ou mesmo aparecer como elemento de continuação, associada, por exemplo, à emergência de diversos países após a queda do Muro de Berlim e o fim da União Soviética⁷.

Scott Mainwaring e Aníbal Pérez-Liñán, analisando especificamente o fenômeno da terceira onda democrática na América Latina, trabalham com uma definição própria de ondas democráticas, que seriam uma “faixa contínua de tempo durante a qual há um declínio sustentado no número de regimes autoritários”⁸, podendo ser avaliada em termos de “magnitude (diferença na quantidade de democracias e semidemocracias no ano inicial e no final) e de sua duração (a extensão do período conforme determinado pela regra de extinção acima)”⁹.

Frances Hagopian e Scott P. Mainwaring propuseram, em 2005,

4 SÁ, M. D. F. F.; NAVES, B. T. D. O. *Manual de Biodireito*. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2011. p. 52-56.

5 Segundo Huntington, “uma onda de democratização é um grupo de transições de regimes não democráticos para democráticos que ocorrem dentro de um período específico de tempo e que excedem significativamente as transições no sentido oposto” (HUNTINGTON, S. P. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press, 1991. p. 15, tradução nossa). No original: “a wave of democratization is a group of transitions from nondemocratic to democratic regimes that occur within a specified period of time and that significantly outnumber transitions in the opposite direction”.

6 HUNTINGTON, ref. 3, p. 12.

7 MOISÉS, ref. 1, p. 12-13

8 MAINWARING, S.; PÉREZ-LIÑÁN, A. Latin American Democratization since 1978: Democratic Transitions, Breakdowns, and Erosions. In: HAGOPIAN, F.; MAINWARING, S. P. (ed.). *The Third Wave of Democratization in Latin America: Advances and Setbacks*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005. p. 18.

9 MAINWARING; PÉREZ-LIÑÁN, ref. 6, p. 19.

uma classificação dos regimes políticos na América Latina entre 1945 e 2003, segundo a qual o Brasil teria passado por dois períodos de regimes autoritários: 1945 e entre 1964 e 1984. Nos períodos compreendidos entre 1946 e 1963 e entre 1985 e 2003, o país estaria sob um regime democrático¹⁰. Segundo os autores, o “Brasil tem mantido o regime democrático desde 1985, e a democracia tem se tornado mais estável nos anos recentes”¹¹.

Da análise proposta por Frances Hagopian e Scott P. Mainwaring até hoje, ou seja, nas últimas duas décadas, muita coisa mudou no Brasil e no mundo. Se naquela época o foco era analisar a expansão da democracia, acompanhada da discussão sobre sua definição, qualidade¹² e a necessidade da extensão de seus benefícios de forma mais igualitária, hoje o tema passa a ser outro. Em importante artigo publicado em 2015, “Facing Up to the Democratic recession”, Larry Diamond afirma que o “mundo está em uma recessão democrática leve, mas prolongada, desde 2006”¹³.

O autor ressalta a importância e a durabilidade da transformação histórica havida na terceira onda democrática, pontuando que o número de

10 MAINWARING, S. P.; HAGOPIAN, F. Introduction: The Third Wave of Democratization in Latin America. In: HAGOPIAN, F.; MAINWARING, S. P. (ed.). *Third Wave of Democratization in Latin America: Advances and Setbacks*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005. p. 3.

11 Nesta obra, “The third wave of democratization in Latin America: advances and setbacks”, os autores analisam as ondas democráticas considerando, sobretudo, as transições democráticas e eventuais colapsos (breakdowns). A referência é utilizada para fins de contextualizar a identificação do Brasil enquanto país democrático – ao menos no recorte temporal analisado no estudo publicado em 2005. MAINWARING; HAGOPIAN, ref. 8, p. 10.

12 Determinar a qualidade da democracia, segundo Hans-Joachim Lauth, implica em esclarecer como ela deve ser mensurada. LAUTH, H.-J. Critérios básicos para a democracia: É a responsabilidade parte de seu círculo íntimo? *Revista Debates*, Porto Alegre, v. 7, n. 1, p. 115-138, 2013. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/debates/article/view/31998/24043>. Acesso em: 17 nov. 2024. p. 116. Dois dos pressupostos básicos para a abordagem da qualidade da democracia são o reconhecimento de que é uma obra aberta, supondo-se a possibilidade de expansão, bem como a finalidade de tornar o regime efetivo no cumprimento de suas promessas – por exemplo, a igualdade e a participação. MOISÉS, J. Á. *Cidadania, confiança e instituições democráticas*. Lua Nova, São Paulo, n. 65, p. 71-94, 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/zL4LbDrCFSPXhN9ndtwrvtr/?lang=pt>. Acesso em: 18 nov. 2024.

13 DIAMOND, L. Facing up to the democratic recession. *Journal of Democracy*, Washington, DC, v. 26, n. 1, p. 141-155, 2015. p. 144.

“democracias se manteve estável ou aumentou todos os anos de 1975 a 2007”¹⁴, mas mostra que a partir de 2006 deixa de haver “expansão líquida no número de democracias eleitorais” e “o nível médio de liberdade no mundo deteriorou ligeiramente”¹⁵.

Diamond não identifica uma “terceira onda reversa”, sobretudo por não ter havido erosão significativa no apoio público à democracia, mas alerta para os riscos e para a importância de consolidar as democracias. Bobbio, antes disso, já analisava as promessas não cumpridas pela democracia e os obstáculos não previstos, concluindo, à época, que não bastaram para transformar regimes democráticos em autoritários¹⁶.

Ao questionar a razão pela qual a liberdade e a democracia estão regredindo em muitos países Diamond identificou a má governança como causa principal, diretamente relacionadas a problemas ou insuficiência do estado de direito e da transparência, incluindo o tema da corrupção¹⁷.

A partir desse contexto, o presente artigo se propõe a analisar outros formatos de participação e representação política que possam ser considerados tanto para a melhoria da governança democrática quanto para o fortalecimento do apoio público à democracia, e os problemas decorrentes a partir da experiência dos Conselhos de Saúde no Brasil.

2 DEMOCRACIA, DIREITOS POLÍTICOS E PARTICIPAÇÃO

A promulgação da Constituição de 1988 representa verdadeira conquista, mediante a garantia jurídica de uma sociedade que se pretende verdadeiramente livre, justa e solidária, possível somente após arrostar, com superação, a base escravagista, desigual e desumana.

Embora formalmente democrática, a sociedade brasileira precisa

14 DIAMOND, L. Facing up to the democratic recession. *Journal of Democracy*, Washington, DC, v. 26, n. 1, p. 141-155, 2015. p. 141.

15 DIAMOND, ref. 12, p. 142.

16 BOBBIO, N. O futuro da democracia. São Paulo: Paz e Terra, 2000. p. 46-52.

17 DIAMOND, ref. 12, p. 148.

ainda superar alguns obstáculos para que a democracia alcance, em perspectiva material, todos os cidadãos. Iris Marion Young problematiza, nesse influxo, a pretensão de “teorizar a democracia como um processo de comunicação que visa chegar a decisões” que não seria condizente com a “necessidade de conceitualizar a democracia descentralizada das grandes sociedades de massa”¹⁸.

Somente as concepções de democracia que sejam viáveis em sociedades complexas como as contemporâneas podem capturar a dimensão dos problemas que temos de enfrentar. É justamente para evidenciar essa compreensão que Young se vale da teoria democrática de Robert Dahl, para quem a democracia é um vir a ser em constante construção, um ideal. O autor emprega, inclusive, o vocábulo “poliarquia” para se referir ao modelo mais próximo possível do ideal democrático¹⁹.

Ao assinalar as razões para a democracia ser o regime preferível, Dahl aponta a igualdade política, lembrando que nesse modelo os indivíduos são capazes de definir o que é bom para si, e isso é o que os qualifica para tomar decisões políticas. Assim, e em complementação, demonstra que a democracia tende a capacitar as pessoas para, em havendo condições de liberdade, participação e igualdade, explorar suas capacidades e fazer suas escolhas. Dahl reivindica que os participantes do sistema político assumam a parcela correspondente de responsabilidade que lhes cabe, cenário que somente será possível de alcançar pela via da participação política e cidadã²⁰.

O princípio da igualdade política é o alicerce central que sustenta a escolha da democracia em relação a outros regimes. Esse princípio garante não

18 YOUNG, I. M. Representação Política, Identidade e Minorias. Lua Nova: revista de cultura e política, São Paulo, n. 67, p. 139-190, 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452006000200006>. Acesso em: 12 nov. 2024. p. 140.

19 Dahl sugere que democracia seja tratada como um sistema hipotético, e aponta três condições mínimas e fundamentais, embora não suficientes, para a existência da democracia, entre as quais, “receber por parte do governo igualdade de trato: é dizer, o governo não deve fazer discriminação alguma por causa do conteúdo ou da origem de tais preferências” DAHL, R. A. La Poliarquia: participación y oposición. Madri: Technos, 1989. p. 14.; DAHL, R. A. Sobre a democracia. Brasília, D. F.: Universidade de Brasília, 2001. p. 83-94.

20 DAHL, R. A. Sobre a democracia. Brasília, D. F.: Universidade de Brasília, 2001. p. 83-94.

apenas o direito de escolher representantes, mas também de ser escolhido e de participar diretamente das decisões que impactam tanto os indivíduos quanto a coletividade.

O grau de *inclusividade* do sistema político, nesses termos, é uma condição fundamental de consolidação desse mesmo sistema político. Em outras palavras, é a extensão com que os direitos civis e políticos são garantidos a todos os cidadãos, sem exceção, que assegura a capacidade de inclusão do sistema. Uma sociedade verdadeiramente democrática, plural e diversa garante acesso aos direitos fundamentais e participação nas instituições públicas. Tais garantias são meios especialmente efetivos de influenciar as regras eleitorais e as políticas públicas do Estado, de modo que parece inegável que a participação equitativa das pessoas seja uma condição mínima para a eficácia das instituições democráticas e da própria democracia representativa.

O acesso aos direitos políticos, “prerrogativas inerentes à cidadania, que disciplinam as diversas manifestações da soberania popular”²¹, é o primeiro passo para a promoção do exercício igualitário da cidadania. Viabilizar a aquisição dos direitos políticos e seu exercício de forma não discriminatória, bem como o respeito às existências plurais que compõem a sociedade consubstanciam, portanto, deveres fundamentais das instituições democráticas.

A adoção de instrumentos para o aperfeiçoamento e verticalização das instituições democráticas é também essencial. Isso que pode ocorrer a partir da adoção de “experimentos participativos e deliberativos”, que possuem “o potencial de ativar a competição política, a responsividade e a igualdade – dimensões essenciais a qualquer avaliação da qualidade da democracia”²².

21 GRESTA, R. M.; SANTOS, P. P. D. Direitos políticos como direitos da sociedade: crítica ao aprisionamento semântico dos direitos políticos. *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Bogotá, n. 22, p. 317-334, 2016. p. 321.

22 POGREBINSCHI, T.; VENTURA, T. Mais Participação, Maior Responsividade? As Conferências Nacionais de Políticas Públicas e a Qualidade da Democracia no Brasil. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 60, n. 1, p. 7-43, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/001152582017113>. Acesso em: 12 nov. 2024. p. 16.

Nesse contexto, deve-se compreender a responsividade como “a conexão entre a decisão do representante e o interesse do representado”²³. A responsividade, portanto, mede-se “com base em medidas atitudinais de satisfação dos cidadãos com a democracia e de sua confiança nas instituições representativas”²⁴. É exatamente essa a razão pela qual a adoção de mecanismos participativos tem repercussão direta sobre a medida da responsividade e impacto na qualidade da democracia²⁵.

Pode-se citar como exemplo de mecanismo de responsividade a adoção de processos de escuta ativa, em suas mais variadas formas. Tais ferramentas, com efeito, têm potencial de impactar positivamente tanto o acesso como o exercício de direitos fundamentais. Ao longo do presente estudo explanaremos esses impactos a partir do caso dos conselhos gestores e das conferências temáticas, que se constituíram como uma importante inovação institucional no País, possibilitando a participação da sociedade civil na gestão das políticas públicas. Estão presentes, atualmente, num extenso leque de programas e políticas setoriais como educação, saúde, assistência social, habitação, meio ambiente, cultura, etc.

A emergência dos conselhos, inseridos em uma estrutura nacional, estabelecidos legalmente como instâncias de formulação, proposição e controle das políticas em cada esfera de governo²⁶, tem influência preponderante da área da Saúde, uma vez que, desde o final da década de 1970, já se desenhava, nessa área, a institucionalização da participação como uma das propostas de reforma do sistema de saúde.

Presente desde a inserção da participação comunitária como diretriz de programas e ações de saúde, a proposta de participação em saúde se

23 MARIA, J. F. A. Desenho institucional e accountability: pressupostos normativos da teoria minimalista. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 18, n. 15, p. 27-40, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v18n35/v18n35a03.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2024. p. 34.

24 POGREBINSCHI; VENTURA, ref. 20, p. 15.

25 POGREBINSCHI; VENTURA, ref. 20.

26 TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 47-103.

desenvolveu e se transformou ao longo dos anos em virtude das conjunturas políticas e contextos históricos da política de saúde no país. Fundamentou a criação dos conselhos de saúde, foi inscrita como um dos princípios do Sistema Único de Saúde (SUS) e figura hoje como diretriz obrigatória de qualquer política ou programa de saúde.

O debate sobre os conselhos gestores têm se acentuado cada vez mais nos últimos anos. Se em décadas anteriores os estudos sobre Orçamento Participativo chamavam mais atenção nas agendas de pesquisa, de forma mais recente os conselhos gestores vêm ocupando certo destaque no debate acadêmico²⁷, que tem sido acompanhado por uma mudança no enfoque analítico até então empregado nos estudos sobre essas instâncias.

Vistos como novos canais de participação do cidadão, ou novas oportunidades de participação direta, de forma mais recente, esses espaços têm sido analisados sob a ótica de uma literatura que tem interpretado os Conselhos como espaços formais de representação política da sociedade civil. Essa perspectiva tem gerado novas interpretações e questionamentos sobre a atuação da sociedade civil, que a partir da institucionalização de sua participação nesses espaços, atua junto ao Estado na formulação de políticas públicas que afetam um público mais amplo²⁸.

3 PARTICIPAÇÃO E REPRESENTAÇÃO POLÍTICA EM SAÚDE

Analizados inicialmente como novas formas de participação do cidadão em oposição à democracia liberal, os conselhos passaram a ser

27 STRALEN, C. J. V. Conselhos de Saúde: de que participação estamos falando? In: RASERA, E. F.; CASTRO, N. M.; STRALEN, C. J. V. (org.). Psicologia social: ética, participação política e inclusão social. Curitiba: CRV, 2011. p. 59-82.

28 ALMEIDA, D. C. R. D. Repensando representação política e legitimidade democrática: entre a unidade e a pluralidade. 2011. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011.; LÜCHMANN, L. H. H. Associações, participação e representação: combinações e tensões. Lua Nova: revista de cultura e política, São Paulo, n. 84, p. 141-174, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452011000300006>. Acesso em: 12 nov. 2024.

estudados, de forma mais recente, sob a ótica de uma literatura que tem discutido formas alternativas de representação política (LAVALLE, HOUTZAGER e CASTELLO, 2006a; AVRITZER, 2007; ALMEIDA, 2011; ALMEIDA, 2012; LÜCHMANN, 2009; BORBA e LÜCHMANN, 2010; LÜCHMANN, 2011). Nesse sentido, os Conselhos de Saúde se inserem num contexto de pluralização das formas de representação política²⁹ em que o “Estado passou a lidar institucionalmente com uma representação oficial da sociedade civil”³⁰.

O campo de estudos sobre formas alternativas ao modelo eleitoral de representação política apresenta um horizonte amplo e oferece contribuições de diversos autores que têm empenhado esforços teóricos e analíticos sobre essas novas formas de representação. Aqui destacamos as contribuições de autores como Iris Young³¹ e a sua noção de representação de perspectivas sociais para a inclusão de grupos e minorias sistematicamente excluídos das esferas políticas, segundo a qual a desigualdade socioeconômica estrutural produz e reproduz a desigualdade e exclusão política. Dessa forma, a exclusão e marginalização de grupos e indivíduos “frustra as promessas de igualdade política e de oportunidades que estão na base dos princípios democráticos”³².

Assim, a noção de perspectivas sociais, entendidas como “ponto de vista que os membros de um grupo mantêm sobre os processos sociais em função das posições que nele ocupam”³³, permitiria a defesa de uma representação descritiva, uma vez que “atreia a representatividade à existência de determinadas características e experiências compartilhadas e não à defesa

29 LAVALLE, A. G.; HOUTZAGER, P. P.; CASTELLO, G. Representação política e organizações civis: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 21, n. 60, p. 43-66, 2006b. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-69092006000100003>. Acesso em: 12 nov. 2024.

30 AVRITZER, L. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 443-464, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582007000300001>. Acesso em: 12 nov. 2024. p. 22.

31 YOUNG, I. M. Representação Política, Identidade e Minorias. *Lua Nova: revista de cultura e política*, São Paulo, n. 67, p. 139-190, 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452006000200006>. Acesso em: 12 nov. 2024.

32 YOUNG, ref. 29, p. 170.

33 YOUNG, ref. 29, p. 164.

de um interesse específico”³⁴. Dessa forma, a partir de uma perspectiva social, “um representante coloca certos tipos de questões, relata certos tipos de experiência, retoma uma determinada linha de narrativa histórica ou expressa um certo modo de olhar as posições de outrem”³⁵, o que significa, segundo a autora, promover pontos de partida para a discussão e quase nunca inferir uma conclusão sobre resultados.

Por sua vez, Dryzek e Niemeyer³⁶ trazem uma proposta de representação discursiva, em que dada a pluralidade e complexidade social e a impossibilidade de representar indivíduos em sua totalidade a representação de discursos permitiria a inclusão de um maior número de demandas e impediria a predominância de um único discurso na esfera pública

Lavalle, Houtzager e Castello³⁷, por outro lado, apresentam a noção de representação presuntiva ou virtual, em que os autores vão lançar mão do pensamento de Edmund Burke para repensar o conceito de representação, e resgatar uma dimensão subjetiva da representação através da existência de um compromisso genuíno de representação. Segundo os autores, a existência desse compromisso seria o melhor dispositivo “para garantir a autenticidade da representação”³⁸, ou seja, sua representatividade. Tal comprometimento, porém, não efetiva a representação. São necessários dispositivos institucionais normativos para que essa representação se efetue. Todavia, “as regras e desenhos institucionais tornam-se impotentes quando os representantes não são animados ou comovidos por um sentimento de representação”³⁹.

34 ALMEIDA, C.; TATAGIBA, L. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n. 109, p. 68-92, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-66282012000100005>. Acesso em: 12 nov. 2024. p. 13.

35 YOUNG, ref. 29, p. 167.

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

37 LAVALLE, A. G.; HOUTZAGER, P. P.; CASTELLO, G. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. *Lua Nova: revista de cultura e política*, São Paulo, n. 67, p. 49-103, 2006a. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452006000200004>. Acesso em: 12 nov. 2024.

38 LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, ref. 35, p. 89.

39 LAVALLE, A. G.; HOUTZAGER, P. P.; CASTELLO, G. ref. 36.

De um modo geral, esses autores apresentam concepções próximas da análise de Hanna Pitkin⁴⁰ sobre o conceito de representação política, entendida como uma relação que conecta representante e representado, e o sentido que a autora dá à ideia de representação, compreendida como tornar presente o ausente.

Esses autores, além de corroborar a tese de que o modelo tradicional de representação política eleitoral – mandato representativo autorizado mediante eleições – apresenta grandes limitações quanto a inclusão política dada a pluralidade complexidade social, também se contrapõem à ideia de que participação e representação sejam fenômenos contrapostos, uma vez que a representação política “é um processo circular (suscetível ao atrito) entre as instituições estatais e as práticas sociais”⁴¹. E desse modo, a natureza ambivalente da representação (social e política), que possibilita à sociedade civil identificar-se politicamente e influenciar direcionamentos políticos, é o que aponta sua ligação inevitável com a participação⁴².

Nesse sentido, conforme aponta Stralen⁴³, a representatividade das entidades civis se faz presente e remete, conseqüentemente, à questão da legitimidade, uma vez que “não há um mandato que ligue os conselheiros ou as entidades aos representados, pois falta a autorização dos cidadãos e faltam mecanismos de controle e prestação de contas”⁴⁴. Dessa forma, o autor irá fazer referência ao estudo empírico de Lavallo, Houtzager e Castello⁴⁵ que centrou

40 PITIKIN, H. O conceito de Representação. In: CARDOSO, F. H.; MARTINS, C. E. (org.). *Politica & Sociedade*. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1967. p. 8-22.

41 URBINATI, N. O que torna a representação democrática? *Lua Nova: revista de cultura e política*, São Paulo, n. 67, p. 191-228, 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452006000200007>. Acesso em: 12 nov. 2024. p. 192.

42 URBINATI, N. O que torna a representação democrática? *Lua Nova: revista de cultura e política*, São Paulo, n. 67, p. 191-228, 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452006000200007>. Acesso em: 12 nov. 2024. p. 218.

43 STRALEN, C. J. V. Conselhos de Saúde: de que participação estamos falando? In: RASERA, E. F.; CASTRO, N. M.; STRALEN, C. J. V. (org.). *Psicologia social: ética, participação política e inclusão social*. Curitiba: CRV, 2011. p. 59-82.

44 STRALEN, ref. 42.

45 LAVALLO, A. G.; HOUTZAGER, P. P.; CASTELLO, G. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. *Lua Nova: revista de cultura e política*, São Paulo, n. 67, p. 49-103, 2006a. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452006000200004>. Acesso

atenção no compromisso representativo do representante, na sua identificação com o representado e na (auto) percepção acerca de sua representatividade⁴⁶.

Lavalle, Houtzager e Castelo⁴⁷ elaboraram uma tipologia com base em seis argumentos invocados para dar suporte à presunção de representação por parte das organizações da sociedade civil. São eles: *eleitoral*, em que a existência de mecanismos de eleição das lideranças ou diretoria evidencia a sua representatividade; *afiliação*, onde a filiação é invocada como argumento da representatividade, enfatizando a simultaneidade da gênese de ator e conteúdo a ser representado, em que entidades civis representam interesses adensados e instituídos no momento de fundação da respectiva entidade; *identidade*, a partir da coincidência subjetiva entre representante e representado; *prestação de serviços*, em que sua atuação na melhoria das condições de vida das pessoas é invocada como argumento para sua representatividade e o lócus da representação é totalmente omitido; *proximidade* com os beneficiários e *intermediação* em que a representatividade é situada com o lócus da representação e não com os beneficiários⁴⁸.

Segundo Lüchmann⁴⁹ as representações baseadas nos argumentos elencados pelos autores acima, apresentam formas alternativas de representação que podem ser elencadas nas seguintes modalidades: *informal e individual*: atuações e manifestações públicas de indivíduos que reclamam representação sem autorização para tal; *informal e coletiva*: atuações e manifestações públicas de associações que reclamam a representação sem autorização para tal; *formal e individual*: atuações e manifestações públicas de indivíduos que foram autorizados e selecionados de diferentes formas para o exercício da representação.

em: 12 nov. 2024.

46 LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, ref. 43, p. 47.

47 LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, ref. 44.

48 LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, ref. 44.

49 LÜCHMANN, L. H. H. Associações, participação e representação: combinações e tensões. *Lua Nova*: revista de cultura e política, São Paulo, n. 84, p. 141-174, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452011000300006>. Acesso em: 12 nov. 2024.

A representação política operada em espaços como os conselhos de saúde se enquadraria na modalidade *formal e coletiva*: atuações e manifestações de associações que foram autorizadas e selecionadas, de diferentes formas, para o exercício da representação⁵⁰. Segundo a autora, essa representação aponta para uma atuação política que amplia o repertório de ação das organizações da sociedade civil. Além da “promoção de campanhas, organização de protestos, representação de interesses de grupos, comunidades, identidades.... defesa de comunidades locais ou territoriais”⁵¹, a representação política nesses espaços coloca na agenda dessas organizações a responsabilidade de tomar decisões junto ao Estado e que irão afetar um público mais amplo.

Nesses espaços existem conselheiros que são indicados ou escolhidos por entidades que contam com assentos garantidos em lei ou, então, são escolhidos por outras entidades, ao lado de conselheiros indicados para representar o Estado. Ou seja, há “segmentos distintos, vontades particulares, interesses parciais, direitos diferenciados, reconhecimento de diferenças, mas ao lado dos universalismos do Estado”⁵², que também podem ser negados ou influenciados por práticas patrimonialistas favorecendo grupos privados ou decisões tecnocratas.

Conforme Lüchmann⁵³, trata-se de um tipo de representação difusa, “podendo tanto ser um segmento (ou vários setores da população), quanto a própria entidade indicada para assumir representação”⁵⁴. Organizações não governamentais (ONG) e outras entidades, como aquelas vinculadas a uma patologia, por exemplo, podem ser escolhidas muito mais em função de sua

50 LÜCHMANN, L. H. H. Associações, participação e representação: combinações e tensões. Lua Nova: revista de cultura e política, São Paulo, n. 84, p. 141-174, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452011000300006>. Acesso em: 12 nov. 2024.

51 LÜCHMANN, ref. 48, p. 145.

52 STRALEN, C. J. V. Conselhos de Saúde: de que participação estamos falando? In: RASERA, E. F.; CASTRO, N. M.; STRALEN, C. J. V. (org.). *Psicologia social: ética, participação política e inclusão social*. Curitiba: CRV, 2011. p. 59-82. p. 68.

53 LÜCHMANN, L. H. H. Os sentidos da representação política nas instituições participativas. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 33., 2009, Caxambu. Anais [...]. Caxambu: ANPOCS, 2009.

54 LÜCHMANN, ref. 51, p. 11.

expertise e competência do que propriamente de seu vínculo com suas bases, o que altera, como a autora indica, de forma substancial o debate sobre prestação de contas, responsividade e controle:

a composição dos conselhos conjuga, digamos, participação coletiva (auto-representação das entidades) com representação coletiva (entidades escolhidas por representarem – por critérios variados – outros setores sociais). Aqui a representação por entidades, ou organizações da sociedade civil, está difusamente ancorada na legitimidade destas organizações em promover, de diferentes formas, a defesa das variadas “causas” sociais e de demandas e interesses de grupos e setores sociais historicamente excluídos dos processos de decisão política⁵⁵.

Assim, a questão da legitimidade se apresenta de forma central nos estudos e reflexões teóricas que vêm buscando lançar luz sobre a pluralização das formas de representação política, principalmente quando nos atentamos para as “especificidades dos mecanismos de autorização e de prestação de contas que, de formas diferenciadas, conformam o perfil dos representantes e os processos que dão sustentação à representação”⁵⁶.

Avritzer⁵⁷, ao teorizar a representação da sociedade civil no interior dos conselhos gestores, apresenta a ideia de *representação por afinidade*. Segundo o autor, é pelo fato de que nesses espaços a representação é operacionalizada pelas organizações da sociedade civil que a especialização na temática e a experiência adquirida no envolvimento com a mesma fazem com que os atores partícipes dessas organizações assumam a função de representantes. A origem da representação estaria na escolha entre os atores da sociedade civil no interior

55 LÜCHMANN, L. H. H. Os sentidos da representação política nas instituições participativas. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 33., 2009, Caxambu. Anais [...]. Caxambu: ANPOCS, 2009. p. 11.

56 LÜCHMANN, ref. 53, p. 1.

57 AVRITZER, L. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 443-464, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582007000300001>. Acesso em: 12 nov. 2024.

de suas organizações e associações⁵⁸.

São essas organizações que assumem o papel de criar as afinidades intermediárias e agregar interesses e solidariedades. E, ao assumirem esse papel, proporcionam uma representação que opera pela escolha, que se legitima “em uma identidade ou solidariedade parcial exercida anteriormente”⁵⁹. Nesse sentido, é a relação do representante com o tema e o reconhecimento perante outros atores que atuam como ele, é que atribuem legitimidade à representação por afinidade⁶⁰.

A contribuição de Avritzer⁶¹ avança na possibilidade de pensar a representação política da sociedade civil institucionalizada. Contudo, conforme aponta Lüchmann⁶² a legitimidade construída por associações, ONG’s e movimentos sociais, apontada pelo autor, emerge em um contexto fortemente marcado por uma ênfase no voluntariado, na solidariedade e defesa de causas públicas, do interesse público. Partir desse pressuposto, segundo a autora, seria transferir para uma justificativa moral a fonte de legitimidade, ou seja, essas organizações possuem uma pretensa legitimidade em função tanto da defesa de causas, como também pela qualificação e capacidade em atender demandas e resolver problemas.

Resgatando as considerações da autora sobre o trabalho de Warren⁶³ acerca da contribuição de associações para a democracia, assim como as considerações de Dagnino, Olvera e Panfichi⁶⁴ sobre a heterogeneidade da

58 AVRITZER, ref. 55, p. 458.

59 AVRITZER, ref. 56.

60 AVRITZER, ref. 55.

61 AVRITZER, L. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 443-464, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582007000300001>. Acesso em: 12 nov. 2024.

62 LÜCHMANN, L. H. H. Os sentidos da representação política nas instituições participativas. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 33., 2009, Caxambu. Anais [...]. Caxambu: ANPOCS, 2009..

63 WARREN, M. E. Democracy and Association. Princeton: Princeton University Press, 2001.

64 DAGNINO, E.; OLVERA, A. J.; PANFICHI, A. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: DAGNINO, E.; OLVERA, A. J.; PANFICHI, A. (org.). A disputa pela construção democrática na América Latina. Campinas: Paz e Terra, 2006. p. 13-91.

sociedade civil e a pluralidade de interesses, objetivos e recursos de que dispõem essas organizações, a “natureza necessariamente representativa e legítima desse amplo e complexo campo de organizações sociais”⁶⁵ estaria desautorizada.

A representação política da sociedade civil em espaços como os conselhos, se deve ao fato de que essas organizações foram vistas como portadoras legítimas dos interesses sociais⁶⁶. Essa ênfase na sociedade civil advém do entendimento de que seus atores “emergem em continuidade ou animados por uma conexão genuína com o tecido social... [o que] tende a dissipar a formulação de questões como em nome de quem e mediante quais mecanismos de controle e responsividade representam as organizações”⁶⁷.

Ao atentar para o fato de que nos Conselhos as entidades da sociedade civil operam uma modalidade específica de representação, a heterogeneidade de interesses que podem ser expressos por essa via implica, conforme apontam Almeida e Tatagiba⁶⁸, o “reconhecimento de que os atores da sociedade civil não são portadores de uma racionalidade imparcial como se encarnassem, em si, o ‘bem comum’ ou o ‘interesse público’”⁶⁹.

Nesse sentido, a representação conselhist⁷⁰, na definição de

65 LÜCHMANN, L. H. H. Os sentidos da representação política nas instituições participativas. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 33., 2009, Caxambu. Anais [...]. Caxambu: ANPOCS, 2009. p. 7.

66 LÜCHMANN, L. H. H. Associações, participação e representação: combinações e tensões. Lua Nova: revista de cultura e política, São Paulo, n. 84, p. 141-174, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452011000300006>. Acesso em: 12 nov. 2024.

67 LAVALLE, A. G.; HOUTZAGER, P. P.; CASTELLO, G. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. Lua Nova: revista de cultura e política, São Paulo, n. 67, p. 49-103, 2006a. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452006000200004>. Acesso em: 12 nov. 2024. p. 46.

68 ALMEIDA, C.; TATAGIBA, L. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. Serviço Social & Sociedade, São Paulo, n. 109, p. 68-92, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-66282012000100005>. Acesso em: 12 nov. 2024.

69 ALMEIDA, C.; TATAGIBA, L. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. Serviço Social & Sociedade, São Paulo, n. 109, p. 68-92, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-66282012000100005>. Acesso em: 12 nov. 2024. p. 75.

70 O termo representação conselhist⁷⁰, cunhado por Luchmann, refere-se a essa modalidade de representação da sociedade civil ancorada em aspectos institucionais e legais que normatizam um tipo de representação voltada para a formulação de políticas públicas, e que, portanto, afe-

Lüchmann⁷¹, requer a construção de equivalentes de responsividade ou justificação para além dos requisitos de autorização e *accountability* concebidos e operados em instituições democráticas de base eleitoral. É necessário, portanto, atentar para formas mais transparentes de escolha das entidades civis, envolvendo um conjunto amplo e diverso de associações, bem como para as relações e conexões estabelecidas com os representados.

A *accountability*, nesses casos, diz respeito, portanto, a um processo de justificação junto aos representados, que ocorre de forma retrospectiva. Assume, assim, um carácter público e reflexivo, constituído como um processo de prestação de contas relacional que se desenvolve no tempo por meio das conexões com os representados, apontando para as combinações entre participação e representação⁷².

4 TENSÕES E DESAFIOS DA REPRESENTAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NOS CONSELHOS DE SAÚDE

As inovações institucionais no país, como os Conselhos de Saúde, transformaram as relações entre Estado e sociedade e, como uma de suas consequências, suscitaram um processo de reconfiguração e pluralização da representação política, no qual as organizações da sociedade civil passaram a ocupar um papel central.

Em grande parte, as análises que buscaram lançar luz sob esse processo de transformação democrática atribuíram ênfase à participação do cidadão e restringiram uma discussão mais ampla sobre esse processo de transformação. Instituições como os conselhos foram vistas, em sua maioria, como espaços de

tam setores sociais mais amplos. (LÜCHMANN, L. H. H. Associações, participação e representação: combinações e tensões. Lua Nova: revista de cultura e política, São Paulo, n. 84, p. 141-174, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452011000300006>. Acesso em: 12 nov. 2024. p. 157).

71 LÜCHMANN, L. H. H. Associações, participação e representação: combinações e tensões. Lua Nova: revista de cultura e política, São Paulo, n. 84, p. 141-174, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452011000300006>. Acesso em: 12 nov. 2024.

72 LÜCHMANN, ref. 69, p. 158-159.

participação do cidadão, “ainda que na maioria das vezes elas coloquem atores coletivos (e não individuais) em contato com autoridades públicas”⁷³.

A ênfase dada à participação do cidadão obliterou um dos principais problemas por que passam atualmente os Conselhos, assim como seus conselheiros, ao serem questionados sobre suas ações⁷⁴: a representatividade e legitimidade das organizações e entidades da sociedade civil que compõem os quadros dos Conselhos. Diante dessa realidade, pergunta-se: quem as organizações e entidades que participam dos quadros dessas instâncias estão representando? Em que medida a presença de determinadas associações compondo os quadros desses espaços têm contribuído para inclusão política?⁷⁵

Essas são perguntas que emergem à medida que se constata “efeitos não-democráticos da representação política de entidades civis” nos conselhos⁷⁶. O autor aponta uma ambivalência na fronteira entre o público e privado nas ações dos conselheiros, indicando ser possível encarar esses espaços como “renovações institucionais” em que práticas clientelistas são reinventadas, conselheiros são cooptados por gestores, entre outras práticas que reproduzem um modelo de política tradicional, centralizador e restrito à atuação do executivo.

73 CASTELLO, G.; LAVALLE, A. G.; HOUTZAGER, P. Organizações civis e representação política em instituições participativas no Brasil. In: CORNWALL, A.; COELHO, V. S. (org.). Novos espaços democráticos: perspectivas internacionais. São Paulo: Singular, 2009. p. 139-156. p. 140.

74 Sobre os sentidos da representação sob a perspectiva dos conselheiros, indicamos a leitura do artigo “A representação política no conselho municipal de saúde: um estudo sobre os sentidos da representação para conselheiros representantes da sociedade civil”, de Sergio Rossi Ribeiro e Cornelis Johannes Van Stralen. RIBEIRO, S. R.; STRALEN, C. J. V. A representação política no conselho municipal de saúde: um estudo sobre os sentidos da representação para conselheiros representantes da sociedade civil. Revista Observatorio de la Economía Latinoamericana, Curitiba, v. 22, n. 10, p. 1-27, 2024. Disponível em: <https://ojs.observatoriolatinoamericano.com/ojs/index.php/olel/article/view/7048/4436>. Acesso em: 17 nov. 2024.

75 CASTELLO, G.; LAVALLE, A. G.; HOUTZAGER, P. Organizações civis e representação política em instituições participativas no Brasil. In: CORNWALL, A.; COELHO, V. S. (org.). Novos espaços democráticos: perspectivas internacionais. São Paulo: Singular, 2009. p. 139-156.

76 STRALEN, C. J. V. Conselhos de Saúde: de que participação estamos falando? In: RASERA, E. F.; CASTRO, N. M.; STRALEN, C. J. V. (org.). Psicologia social: ética, participação política e inclusão social. Curitiba: CRV, 2011. p. 59-82. p. 72.

A composição paritária dos Conselhos de Saúde, em que metade dos conselheiros representa o segmento dos usuários, tinha como propósito assegurar que as classes populares, tradicionalmente excluídas dos processos de decisão política, pudessem participar da gestão e definição das políticas de saúde, garantindo, assim, que as mesmas se tornassem mais responsivas às demandas da população⁷⁷.

Os impactos da presença paritária dos usuários, representados por entidades e associações da sociedade civil, no funcionamento dos Conselhos, podem ser identificados, por um lado, pelo afastamento dos representantes das entidades privadas prestadoras de serviço do cotidiano dos Conselhos. Conforme aponta Stralen⁷⁸, por se perceberem uma minoria nesses espaços, esses atores têm tido uma presença e participação cada vez menor. Segundo o autor, essa realidade frustrou a proposta dos Conselhos em se constituírem como uma arena de diálogo e negociação entre atores envolvidos na prestação dos serviços de saúde, assim como contribuiu para que o desenvolvimento do setor privado e suas relações com o SUS se afastassem das discussões dos Conselhos.

Por outro lado, existe uma variedade e infinidade de entidades que podem ser representadas. Entre elas, algumas têm relação direta com as questões da Saúde, como é o caso das associações de portadores de patologia, enquanto outras estão indiretamente vinculadas às questões da saúde, suas finalidades não dizem respeito à área da saúde ou mesmo não se interessam pelo próprio fortalecimento do SUS. É o caso das entidades sindicais, por exemplo, que estão mais interessadas na responsabilização, por parte dos empregadores, da assistência à saúde aos trabalhadores através de planos privados de saúde⁷⁹.

77 STRALEN, C. J. V. Conselhos de Saúde: de que participação estamos falando? In: RASERA, E. F.; CASTRO, N. M.; STRALEN, C. J. V. (org.). Psicologia social: ética, participação política e inclusão social. Curitiba: CRV, 2011. p. 59-82.

78 STRALEN, C. J. V. Conselhos de Saúde: de que participação estamos falando? In: RASERA, E. F.; CASTRO, N. M.; STRALEN, C. J. V. (org.). Psicologia social: ética, participação política e inclusão social. Curitiba: CRV, 2011. p. 59-82.

79 STRALEN, ref. 76.; LABRA, M. E. Existe uma política de participação e controle social no setor saúde? Contribuições para um debate urgente. Texto escrito para o Centro Brasileiro de Estudos de Saúde – CEBES, Rio de Janeiro, 2007.

Em seu estudo sobre os conselhos gestores, Tatagiba⁸⁰ apontou que muitos conselheiros não têm sido acompanhados pelas entidades que representam. Segundo a autora, depois que são indicados ou escolhidos pelas organizações da sociedade civil, estas se afastam do cotidiano dos conselhos. Em muitos casos, inexistente um debate prévio das questões e assuntos tratados nos conselhos com essas entidades. Isso, por sua vez, tem levado a que muitos conselheiros acabem tomando decisões segundo seus próprios interesses ou, então, aderindo a propostas e posicionamentos com maior força argumentativa e influência.

Nesses casos em que os vínculos entre os conselheiros e suas entidades são frágeis e eles encontram “pouco respaldo e acompanhamento de suas ações”⁸¹, alguns conselheiros alegam representarem a si mesmos, como apontam Borba e Lüchmann⁸². Segundo os autores

o exercício da representação parece ser dinamizado à medida que o(a) conselheiro(a) está ligado(a) a organizações que tenham uma trajetória de atuação política na área e uma dinâmica interna mais participativa e mobilizadora. Já quando as organizações possuem uma identidade eminentemente corporativa, ou um foco de ação assistencialista, a tendência é uma fragilização no vínculo representativo⁸³.

Essa é uma realidade que nos remete à dimensão associativa e o grau de associativismo local, assim como à forma como esses atores são

80 TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (org.). Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 47-103.

81 TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (org.). Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 47-103. p. 65.

82 BORBA, J.; LÜCHMANN, L. H. H. A representação política nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas. Revista Brasileira de Gestão Urbana, Curitiba, v. 2, n. 2, p. 229-246, 2010. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=193115578007>. Acesso em: 12 nov. 2024.

83 BORBA; LÜCHMANN, ref. 80, p. 244.

escolhidos. A fragilidade nos vínculos entre conselheiros e suas entidades, em muitos casos, não se refere apenas à postura dos conselheiros. Está relacionada também ao declínio pelo qual passam muitas dessas entidades após o período de democratização do País⁸⁴. Entre elas se destacam as associações comunitárias. Em sua maioria, essas associações se restringem a algumas lideranças e não conseguem mobilizar um número maior de pessoas.

Por outro lado, a presença de determinados atores nos Conselhos está relacionada aos vínculos políticos e com os atores estatais que essas pessoas conseguem estabelecer e não necessariamente à sua indicação pelas associações. A influência do poder público e dos próprios conselheiros na definição de quais entidades serão representadas e quantos assentos cada uma podem ocupar, acaba por restringir a participação de “grupos excluídos não organizados, ou mesmo grupos organizados, mas sem os mesmos vínculos políticos”⁸⁵. Nesses casos, a ausência de determinados segmentos da sociedade civil está muito mais relacionada, conforme aponta a autora, à publicidade dos Conselhos e ao processo de seleção que vem sendo praticado do que à ausência de associações civis interessadas em participar dos Conselhos.

Outro aspecto apontado por Tatagiba⁸⁶ e Lüchamnn⁸⁷ é a sobrecarga que a representação política nos conselhos pode gerar para as organizações da sociedade civil. Esse novo papel de representação política institucionalizada ampliou e trouxe complexidade ao repertório de ação política dessas organizações, o que tem gerado tensões e sobrecarga na capacidade de

84 STRALEN, C. J. V. Conselhos de Saúde: de que participação estamos falando? In: RASERA, E. F.; CASTRO, N. M.; STRALEN, C. J. V. (org.). Psicologia social: ética, participação política e inclusão social. Curitiba: CRV, 2011. p. 59-82.

85 COELHO, V. S. P. Conselhos de saúde enquanto instituições políticas: o que está faltando? In: COELHO, V. S. P.; NOBRE, M. (org.). Participação e Deliberação: Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo. São Paulo: Editora 34, 2004. p. 255-269.

86 TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (org.). Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 47-103.

87 LÜCHMANN, L. H. H. Associações, participação e representação: combinações e tensões. Lua Nova: revista de cultura e política, São Paulo, n. 84, p. 141-174, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452011000300006>. Acesso em: 12 nov. 2024.

promover uma representação democrática. Muitas associações, com a abertura de conselhos em diferentes políticas setoriais (saúde, educação, habitação, etc.), se lançaram a ocupar esses espaços gerando como consequência a presença de um mesmo representante em diversos conselhos gestores, “provocando uma espécie de monopólio da representação que impede uma maior pluralização da atuação coletiva”⁸⁸.

Por outro lado, a representação política nos conselhos requer a presença de associações voltadas à promoção de interesses públicos, que disponham de recursos como tempo, informação e conhecimento, o que pode acarretar tanto a presença de associações que disponham desses recursos, mas sem representatividade, como também a exclusão de outras mais atuantes e que possam estabelecer maiores conexões com setores marginalizados, mas que “sofrem os efeitos da representação institucional dados pela sobrecarga da dupla atuação nos campos da participação e representação”⁸⁹.

Ainda que as organizações da sociedade civil tenham contribuído sobremaneira para a reconfiguração da representação política, “nada diz a respeito de suas consequências positivas ou negativas para a qualidade da democracia”⁹⁰. Na ausência de mecanismos de sanção e controle, ambivalências entre o público e privado podem se fazer presentes nas ações dos representantes, assim como a concessão de benefícios e outras velhas práticas políticas comuns ao contexto brasileiro.

Perreira Neto⁹¹ aponta como o cotidiano desses espaços tem sido atravessado pela cultura política tradicional, patrimonialista e excludente, em que particularismos, cooptação e trocas de favores fazem parte do dia a dia das ações de muitos conselheiros. Em uma pesquisa que envolveu os Conselhos

88 LÜCHMANN, ref. 85, p. 168.

89 LÜCHMANN, ref. 85, p. 165.

90 LAVALLE, A. G.; HOUTZAGER, P. P.; CASTELLO, G. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. Lua Nova: revista de cultura e política, São Paulo, n. 67, p. 49-103, 2006a. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452006000200004>. Acesso em: 12 nov. 2024. p. 59.

91 PEREIRA NETO, A. D. F. Conselho de favores: controle social na saúde: a voz dos seus atores. Rio de Janeiro: Garamond Universitária, 2012.

Municipais de três capitais do País (Recife, Porto Alegre e Rio de Janeiro), o autor observou que as disputas a uma vaga para conselheiro, em alguns casos, não dizem respeito a questões relacionadas ao SUS e à saúde, mas, sim, à disputa por poder e acesso a um espaço que pode servir de plataforma para ganhos e vantagens políticas que vão desde o interesse em cargos e disputas eleitorais ao legislativo até o favorecimento e ganhos econômicos pessoais. Nesse sentido, são identificadas práticas que vão desde a concessão de benefícios, troca de favores entre entidades com representação nos conselhos e políticos locais, intermediação de exames e consultas até cobrança financeira, por parte de conselheiros, para a realização de procedimentos na rede pública, renovando e ressignificando práticas políticas tradicionais como clientelismo e patrimonialismo.

Levando-se em conta a inexistência de mecanismos de sanção e controle, um desenho institucional vago e impreciso quanto à autorização e prestação de contas, a responsividade da ação acaba por recair mais na boa vontade do representante ou da forma como se estabelecem os vínculos entre entidade e conselheiro do que pautada por mecanismos institucionais⁹². Por sua vez, em contextos marcados por uma baixa cultura associativa ou diante das fragilidades de muitas associações, a representatividade dos conselheiros não é um produto linear da representatividade de suas associações. Nesses casos, são os próprios conselheiros que constroem sua própria representatividade a partir da utilização de diversos recursos como intermediação e prestação de serviços, proximidade e identificação⁹³. Nem todos obtêm êxito na construção de sua representatividade e agem, assim, de acordo com seus interesses e

92 BORBA, J.; LÜCHMANN, L. H. H. A representação política nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, Curitiba, v. 2, n. 2, p. 229-246, 2010. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=193115578007>. Acesso em: 12 nov. 2024.; MIGUEL, L. F. Representação democrática: autonomia e interesse ou identidade e advocacy. *Lua Nova: revista de cultura e política*, São Paulo, n. 84, p. 25-63, 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/G8RRfvBHG89CkNNkf9r4hbQ/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 18 nov. 2024.

93 STRALEN, C. J. V. Conselhos de Saúde: de que participação estamos falando? In: RASERA, E. F.; CASTRO, N. M.; STRALEN, C. J. V. (org.). *Psicologia social: ética, participação política e inclusão social*. Curitiba: CRV, 2011. p. 59-82. p. 72.

conveniências. Por isso:

se a consideração dos diversificados e conflitantes interesses que convivem no interior da sociedade civil não autoriza abordar seus agentes específicos como portadores, a priori, do interesse público, e se não há, portanto, uma coincidência automática entre os interesses que aqueles agentes defendem e o interesse de toda a sociedade civil, nem de toda a sociedade, é pertinente e absolutamente necessária, como condição de fortalecimento dos conselhos gestores, a preocupação com sua ancoragem social, desde onde pode se construir sua legitimidade⁹⁴.

Portanto, a própria legitimidade dessa instância diante da sociedade, “está intimamente associada à sua capacidade de obter uma audiência mais ampliada que vá além dos atores diretamente envolvidos com a produção da política”⁹⁵. Nesse sentido, o desafio frente ao novo contexto no qual se insere a legitimidade democrática, é buscar compreender “em que medida a representação da sociedade civil.... transforma o modo de pensar e praticar a representação no que tange aos atores que representam, ao conteúdo apresentado e à relação entre representantes e representados”⁹⁶ e assim, identificar como e se essas experiências têm contribuído para a democratização de espaços como os Conselhos, bem como da política de saúde e promovido maior inclusão política e social.

5 DISCUSSÃO

Os Conselhos de Saúde foram idealizados como instâncias de participação política com o propósito de democratizar a gestão da política

94 ALMEIDA, C.; TATAGIBA, L. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. Serviço Social & Sociedade, São Paulo, n. 109, p. 68-92, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-66282012000100005>. Acesso em: 12 nov. 2024. p. 72.

95 ALMEIDA, C.; TATAGIBA, L. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. Serviço Social & Sociedade, São Paulo, n. 109, p. 68-92, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-66282012000100005>. Acesso em: 12 nov. 2024. p. 76.

96 ALMEIDA, D. C. R. D. Repensando representação política e legitimidade democrática: entre a unidade e a pluralidade. 2011. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011. p. 241.

de saúde, tornar a alocação de recursos mais responsiva às necessidades locais, imprimir maior transparência e controle social dos recursos públicos investidos, bem como promover maior inclusão política da sociedade nos processos decisórios, através da partilha de poder entre Estado e sociedade. Nesse sentido, a representação da sociedade civil possibilitaria que a diversidade e complexidade do tecido social tivessem um novo canal e forma de expressão. Como aponta Maria da Glória Gohn⁹⁷, tratava-se de uma nova institucionalidade, uma nova configuração das relações Estado-sociedade, em que a participação dos diversos segmentos sociais possibilitaria à população acesso a um espaço no qual as decisões políticas são tomadas.

Em contextos marcados pela pouca tradição associativa os Conselhos podem traduzir-se em uma mera formalidade jurídica, instrumentalizada por gestores que apenas buscam legitimar decisões já tomadas em outras instâncias políticas. Por outro lado, ao se colocarem como representantes de toda a população do Município, já que mesmo escolhidos ou indicados por entidades, esses conselheiros se identificam como representantes da cidade, indicam que a organização institucional dos conselhos pode favorecer comportamentos colaborativos, suscitar laços de solidariedade, em que os conselheiros ao se perceberem enquanto “sociedade” e não enquanto um segmento se preocupem com as decisões que tomam, uma vez que elas afetam um público mais amplo⁹⁸.

Contudo, grande parte desses conselheiros possui vínculos partidários e têm buscado participação no conselho em decorrência desses vínculos. Essa militância partidária pode se sobrepor aos temas próprios do conselho, o que traz mais uma camada de complexidade para a representação política nestas instâncias.

97 GOHN, M. D. G. Participação de representantes da sociedade civil na esfera pública na América Latina. *Política & Sociedade*, Florianópolis, v. 10, n. 18, p. 223-244, 2011. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/2175-7984.2011v10n18p233>. Acesso em: 12 nov. 2024.

98 LÜCHMANN, L. H. H. Os sentidos da representação política nas instituições participativas. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 33., 2009, Caxambu. Anais [...]. Caxambu: ANPOCS, 2009.; LÜCHMANN, L. H. H. Associações, participação e representação: combinações e tensões. *Lua Nova: revista de cultura e política*, São Paulo, n. 84, p. 141-174, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452011000300006>. Acesso em: 12 nov. 2024.

De um modo geral, podemos aventar que a representação da sociedade civil nos Conselhos de Saúde tem se caracterizado pelo distanciamento entre conselheiros e as entidades que representam, seja pela fragilidade e falta de recursos de algumas dessas entidades, como as Associações de Bairro, seja pela composição do conselho que permite ao executivo local intervir diretamente sobre entidades que não corroboram seu projeto político, ou mesmo por se tratar de organizações da sociedade civil que não congregam interesses ou não têm relação com a política de saúde, favorecendo a permanência de “conselheiros profissionais” que com a experiência que adquiram ao longo de sua militância e engajamento político acabam agindo da maneira que lhes convém.

Assim, a institucionalização da participação da sociedade civil na gestão da política de saúde tem se configurado como um processo contraditório. Por um lado, aponta para novas relações entre Estado e sociedade na gestão pública, a partir de novas possibilidades e oportunidades de participação política, bem como da consolidação desses espaços democráticos. Todavia, sem o apoio de uma rede associativa e a expectativa real de influência política, os Conselhos de Saúde têm se configurado como uma instância política isolada, em que conselheiros agem conforme seus interesses e suas concepções sobre o seu papel e o dessa instância, onde a gestão participativa tem sido substituída pela ênfase no controle social em decorrência tanto da falta de vontade política do executivo local em partilhar poder, como pelo distanciamento desta instância e de seus conselheiros de um público mais amplo.

6 CONCLUSÃO

Os Conselhos de Saúde foram idealizados como instâncias de participação política com o propósito de democratizar a gestão da política de saúde, tornar a alocação de recursos mais responsiva às necessidades locais, imprimir maior transparência e controle social dos recursos públicos investidos, bem como promover maior inclusão política da sociedade nos

processos decisórios, através da partilha de poder entre Estado e sociedade.

Nesse sentido, a representação da sociedade civil possibilitaria que a diversidade e complexidade do tecido social tivessem um novo canal e forma de expressão. Como aponta Gohn⁹⁹, tratava-se de uma nova institucionalidade, uma nova configuração das relações Estado-sociedade, em que a participação dos diversos segmentos sociais possibilitaria à população acesso a um espaço no qual as decisões políticas são tomadas.

Representam, conforme Stralen¹⁰⁰, um mundo de continuidades e rupturas, em que a cultura política tradicional consegue se reproduzir favorecida por situações de carência e conviver com a cultura de cidadania, uma vez que essa é traduzida no *direito a ter direitos*, “reduzindo universalidades e dando lugar a direitos reivindicados por grupos e setores específicos da sociedade”¹⁰¹.

Como dito anteriormente, em contextos de limitada tradição de associativismo, os Conselhos podem se tornar meras formalidades jurídicas, instrumentalizadas por gestores que buscam apenas legitimar decisões já tomadas em outras instâncias políticas. Além disso, a participação nesses espaços muitas vezes é seletiva, excluindo setores marginalizados que carecem de capacidade organizativa. Nesse contexto, a representação por entidades com maior capacidade de mobilizar recursos, embora muitas vezes desprovidas de ampla representatividade, assume um duplo papel. Por um lado, atores com maior experiência e engajamento político, ou que construíram uma representatividade ao longo de suas participações anteriores, tendem a ocupar esses espaços, aproveitando assentos garantidos no Conselho para manter sua presença contínua. Por outro, essa dinâmica contribui para perpetuar a exclusão de grupos sociais com menor capacidade de organização, que permanecem à

99 GOHN, M. D. G. Participação de representantes da sociedade civil na esfera pública na América Latina. *Política & Sociedade*, Florianópolis, v. 10, n. 18, p. 223-244, 2011. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/2175-7984.2011v10n18p233>. Acesso em: 12 nov. 2024.

100 STRALEN, C. J. V. Conselhos de Saúde: de que participação estamos falando? In: RASERA, E. F.; CASTRO, N. M.; STRALEN, C. J. V. (org.). *Psicologia social: ética, participação política e inclusão social*. Curitiba: CRV, 2011. p. 59-82. p. 77.

101 STRALEN, ref. 98, p. 78.

margem dos processos decisórios.

Em contrapartida, alguns conselheiros se apresentam como representantes de toda a população do município. Ao assumirem essa postura, mesmo quando escolhidos ou indicados por entidades específicas, esses conselheiros passam a agir em nome da cidade como um todo. Essa configuração institucional dos conselhos pode favorecer comportamentos colaborativos, suscitar laços de solidariedade nos quais os conselheiros, ao se perceberem enquanto “sociedade” e não enquanto um segmento, se preocupem com as decisões que tomam, uma vez que elas afetam um público mais amplo¹⁰².

Essas instâncias foram pensadas e inscritas na estrutura de gestão da política de saúde como uma instância política para democratização das decisões, inclusão política, transparência e controle público das ações do Estado. Todavia, somente após um processo de indução promovido pelo Ministério da Saúde, no qual o repasse de verbas aos municípios foi condicionado à existência dos Conselhos Municipais de Saúde (CMS), é que todas as cidades brasileiras passaram a contar com essa instância.

Apesar da vinculação formal entre o repasse de recursos e a existência dos Conselhos de Saúde, persiste uma lacuna em relação às sanções aplicáveis em caso de descumprimento. Essa indefinição favorece, em certa medida, gestores do poder executivo que não compartilham do ideário democratizante que inscreveu os Conselhos no aparato de gestão do Estado, permitindo que recorram à desidratação de suas estruturas de funcionamento, o que compromete a plena execução de suas atribuições. Quando confrontados, esses gestores frequentemente recorrem, como apontam Escorel e Moreira¹⁰³, ao argumento conveniente de ajuste fiscal ou à alegação de insuficiência de recursos para

102 LÜCHMANN, L. H. H. Os sentidos da representação política nas instituições participativas. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 33., 2009, Caxambu. Anais [...]. Caxambu: ANPOCS, 2009.; LÜCHMANN, L. H. H. Associações, participação e representação: combinações e tensões. Lua Nova: revista de cultura e política, São Paulo, n. 84, p. 141-174, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452011000300006>. Acesso em: 12 nov. 2024.

103 ESCOREL, S.; MOREIRA, M. R. Participação Social. In: GIOVANELLA, L. et al. (org.). Políticas e sistema de saúde no Brasil. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2012. p. 853-883.

justificar a manutenção inadequada desses espaços.

Ao mesmo tempo que os Conselhos de Saúde podem ampliar a participação de novos atores e promover a inclusão política de grupos e sujeitos tradicionalmente marginalizados dos processos decisórios, eles estão inseridos em um contexto em que precisam disputar seus interesses e buscar sua legitimação junto a outras instâncias e espaços¹⁰⁴. Nesse sentido, conforme apontam Martinez e Kohler¹⁰⁵ e Escorel e Moreira¹⁰⁶, não há uma clareza e definição jurídica quanto a sua autoridade. A afirmação do caráter deliberativo dos Conselhos, ainda que esteja estabelecido que o chefe do poder executivo deve homologar suas deliberações, não há estatuto jurídico que defina responsabilidades, autoridade legal ou responsabilização dos Conselhos de Saúde pelos resultados e impactos de suas deliberações.

Por sua vez, a própria política de saúde acaba por restringir o âmbito de atuação e possibilidades de influência dos Conselhos de Saúde. Devido à complexidade da política de saúde, seu denso arcabouço normativo-institucional e o papel de indução assumido pelo Ministério da Saúde, os Conselhos de Saúde acabam reduzidos ao papel de legitimar a adesão ou não a programas e ações definidas pela tecnocracia do SUS, como forma de que os municípios tenham acesso a recursos e financiamento.

Somado a isso, a segmentação do SUS, como apontado por Ligia Bahia¹⁰⁷ também impacta o papel e atuação dos Conselhos, uma vez que

104 ESCOREL, S.; MOREIRA, M. R. Participação Social. In: GIOVANELLA, L. et al. (org.). Políticas e sistema de saúde no Brasil. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2012. p. 853-883.; ALMEIDA, C.; TATAGIBA, L. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. Serviço Social & Sociedade, São Paulo, n. 109, p. 68-92, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-66282012000100005>. Acesso em: 12 nov. 2024.

105 MARTINEZ, M. G.; KOHLER, J. C. Civil society participation in the health system: the case of Brazil's Health Councils. Globalization and Health, [s. l.], v. 12, n. 64, 2016. Disponível em: <https://rdcu.be/d0E9R>. Acesso em: 17 nov. 2024.

106 ESCOREL, S.; MOREIRA, M. R. Participação Social. In: GIOVANELLA, L. et al. (org.). Políticas e sistema de saúde no Brasil. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2012. p. 853-883.

107 BAHIA, L. Trinta anos de Sistema Único de Saúde (SUS): uma transição necessária, mas insuficiente. Cadernos De Saúde Pública, Rio de Janeiro, v. 34, n. 7, e00067218, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/W7zxfv588XxhKQ7JJ8dGVKD/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 17 nov. 2024.

decisões sobre compras, contratos e pactuações de serviços e ações de saúde ocorrem em instâncias como as Comissões Intergestores, que não contam com a participação social. Isso faz com que o papel dos Conselhos de Saúde acabe reduzido e, na maioria das vezes, restrito ao exercício do controle social que também encontra suas barreiras e esvaziamentos¹⁰⁸.

Muitas vezes, o “sucesso” que se espera dos Conselhos de Saúde não dependem exclusivamente dessas instâncias. Para que exerçam suas atribuições, eles dependem da legitimidade e reconhecimento do próprio Poder Executivo, do Legislativo e do Poder Judiciário e Ministério Público. Frequentemente, enfrentam deslegitimação por parte dos legislativos locais devido aos arranjos políticos estabelecidos entre esses órgãos e o executivo. Por outro lado, a falta de estatuto jurídico é que limita a atuação e legitimidade dos Conselhos de Saúde junto a outras instâncias. Assim, acabam restringindo suas ações ao controle social como forma de exercer algum controle sobre o poder executivo¹⁰⁹.

Além disso, sem estatuto jurídico definido, a funcionalidade e a própria manutenção de estruturas participativas podem ficar refém de mudanças na formação dos governos. Podemos citar, entre as medidas que afetaram a arquitetura participativa organizada desde a redemocratização, a edição do Decreto nº. 9.759, de 11 de abril de 2019, por meio do qual foram extintas a Política Nacional de Participação Social e todas as instâncias e espaços criados ao longo de décadas que não estavam instituídos por lei. Ações como essa indicam, como observado por Pinheiro e Direito¹¹⁰ no campo da assistência social, “a ocorrência de um processo de desdemocratização [...]”

108 VASCONCELOS, E. M. Para além do controle social: a insistência dos movimentos sociais em investir na redefinição das práticas de saúde. In: FLEURY, S.; LOBATO, L. D. V. C. (org.). Participação, Democracia e Saúde. Rio de Janeiro: CEBES, 2009. p. 270-288.

109 MARTINEZ, M. G.; KOHLER, J. C. Civil society participation in the health system: the case of Brazil's Health Councils. *Globalization and Health*, [s. l.], v. 12, n. 64, 2016. Disponível em: <https://rdcu.be/d0E9R>. Acesso em: 17 nov. 2024.; ESCOREL, S.; MOREIRA, M. R. Participação Social. In: GIOVANELLA, L. et al. (org.). Políticas e sistema de saúde no Brasil. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2012. p. 853-883.

110 PINHEIRO, M. B.; DIREITO, D. D. C. O Sistema deliberativo da política de assistência social no contexto. Rio de Janeiro: IPEA, 2023.

com perda relativa dos mecanismos de participação e coordenação federativa entre 2016 e 2022”, no momento da mudança no governo federal quando “ganha protagonismo [...] um projeto conservador-autoritário, refratário à partilha de poder e ao debate público em instâncias de participação e pactuação federativa”¹¹¹.

O que podemos destacar, com base na literatura acadêmica e investigações empíricas sobre o papel e atuação de Conselhos de Saúde e conselheiros, é que, praticamente desde as origens do CMS, faltam recursos, apoio político e a inclusão mais ampla nos processos decisórios e na definição da alocação de recursos. Em grande medida, são problemas que carregam as marcas de uma sociedade ainda extremamente desigual, pouco afeita aos preceitos da democracia e com uma tradição autoritária muito presente¹¹².

Como apontam Escorel e Moreira¹¹³, uma saída seriam alterações na política de saúde de modo que os Conselhos de Saúde participassem e tivessem mandato para interferir não só na aprovação ou não de programas, ações ou políticas gestadas em outros espaços, mas que pudessem interferir na definição do orçamento e na destinação e alocação de recursos. Que pudessem, como também apontado por Vasconcelos (2009), interferir e participar na definição e elaboração das políticas e programas de saúde a serem implantados nos municípios, ao invés de apenas participarem da legitimação de propostas já pré-estabelecidas.

De alguma maneira essas alterações na política de saúde se aproximam dos pressupostos do Orçamento Participativo, outra experiência de participação social gestada no contexto da redemocratização. Nesse sentido, as observações e análises de Rudá Ricci¹¹⁴ fazem-se pertinentes e necessárias para que não se reproduzam os mesmos erros cometidos com relação à proposta do Orçamento

111 PINHEIRO; DIREITO, ref. 108, p. 35.

112 MARTINEZ; KOHLER, ref. 107.; FLEURY, S. Revisitar a Teoria e a Utopia da Reforma Sanitária. In: FLEURY, S. Teoria da Reforma Sanitária: diálogos críticos. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2018. p. 31-84.

113 ESCOREL; MOREIRA, ref. 107.

114 RICCI, R. Lulismo: da era dos movimentos sociais à ascensão da nova classe média brasileira. Brasília, D. F.: Fundação Astrojildo Pereira, 2010.

Participativo. Ou seja, é preciso ir além e possibilitar a redefinição das verbas de custeio, ampliar os limites previstos para investimento, pressionar os legislativos municipais para que adotem e legitimem as instâncias participativas e alterar o arcabouço normativo de modo que os Conselhos de Saúde tenham um estatuto jurídico mais claro em termos de legitimidade e responsabilização pelos seus atos, assim como pelo descumprimento de suas determinações.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, C.; TATAGIBA, L. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n. 109, p. 68-92, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-66282012000100005>. Acesso em: 12 nov. 2024.

ALMEIDA, D. C. R. D. *Repensando representação política e legitimidade democrática: entre a unidade e a pluralidade*. 2011. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011.

ALMEIDA, D. R. D. Representação política e conferências: os desafios da inclusão da pluralidade. *Texto para discussão [do IPEA]*, Rio de Janeiro, n. 1750, 2012.

AVRITZER, L. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 443-464, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582007000300001>. Acesso em: 12 nov. 2024.

BAHIA, L. Trinta anos de Sistema Único de Saúde (SUS): uma transição

necessária, mas insuficiente. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 34, n. 7, e00067218, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/W7zxfv588XxhKQ7JJ8dGVKD/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 17 nov. 2024.

BOBBIO, N. *O futuro da democracia*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BORBA, J.; LÜCHMANN, L. H. H. A representação política nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, Curitiba, v. 2, n. 2, p. 229-246, 2010. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=193115578007>. Acesso em: 12 nov. 2024.

CASTELLO, G.; LAVALLE, A. G.; HOUTZAGER, P. Organizações civis e representação política em instituições participativas no Brasil. In: CORNWALL, A.; COELHO, V. S. (org.). *Novos espaços democráticos: perspectivas internacionais*. São Paulo: Singular, 2009. p. 139-156.

COELHO, V. S. P. Conselhos de saúde enquanto instituições políticas: o que está faltando? In: COELHO, V. S. P.; NOBRE, M. (org.). *Participação e Deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Editora 34, 2004. p. 255-269.

DAGNINO, E.; OLVERA, A. J.; PANFICHI, A. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: DAGNINO, E.; OLVERA, A. J.; PANFICHI, A. (org.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. Campinas: Paz e Terra, 2006. p. 13-91.

DAHL, R. A. *La Poliarquia: participación y oposición*. Madri: Technos, 1989.

DAHL, R. A. *Sobre a democracia*. Brasília, D. F.: Universidade de Brasília, 2001.

DIAMOND, L. Facing up to the democratic recession. *Journal of Democracy*, Washington, DC, v. 26, n. 1, p. 141-155, 2015.

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

ESCOREL, S.; MOREIRA, M. R. Participação Social. In: GIOVANELLA, L. *et al.* (org.). *Políticas e sistema de saúde no Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2012. p. 853-883.

FLEURY, S. Revisitar a Teoria e a Utopia da Reforma Sanitária. In: FLEURY, S. *Teoria da Reforma Sanitária: diálogos críticos*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2018. p. 31-84.

GOHN, M. D. G. Participação de representantes da sociedade civil na esfera pública na América Latina. *Política & Sociedade*, Florianópolis, v. 10, n. 18, p. 223-244, 2011. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/2175-7984.2011v10n18p233>. Acesso em: 12 nov. 2024.

GRESTA, R. M.; SANTOS, P. P. D. Direitos políticos como direitos da sociedade: crítica ao aprisionamento semântico dos direitos políticos. *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Bogotá, n. 22, p. 317-334, 2016.

HAGOPIAN, F.; MAINWARING, S. P. (ed.). *The third wave of democratization in Latin America: advances and setbacks*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

HUNTINGTON, S. P. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press, 1991.

LABRA, M. E. *Existe uma política de participação e controle social no setor saúde?* Contribuições para um debate urgente. Texto escrito para o Centro Brasileiro de Estudos de Saúde – CEBES, Rio de Janeiro, 2007.

LAUTH, H.-J. Critérios básicos para a democracia: É a responsividade parte de seu círculo íntimo? *Revista Debates*, Porto Alegre, v. 7, n. 1, p. 115-138, 2013. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/debates/article/view/31998/24043>. Acesso em: 17 nov. 2024.

LAVALLE, A. G.; HOUTZAGER, P. P.; CASTELLO, G. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. *Lua Nova: revista de cultura e política*, São Paulo, n. 67, p. 49-103, 2006a. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452006000200004>. Acesso em: 12 nov. 2024.

LAVALLE, A. G.; HOUTZAGER, P. P.; CASTELLO, G. Representação política e organizações civis: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 21, n. 60, p. 43-66, 2006b. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-69092006000100003>. Acesso em: 12 nov. 2024.

LÜCHMANN, L. H. H. Os sentidos da representação política nas instituições participativas. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 33., 2009, Caxambu. *Anais [...]*. Caxambu: ANPOCS, 2009.

LÜCHMANN, L. H. H. Associações, participação e representação: combinações e tensões. *Lua Nova: revista de cultura e política*, São Paulo, n. 84, p. 141-174, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452011000300006>. Acesso em: 12 nov. 2024.

MAINWARING, S. P.; HAGOPIAN, F. Introduction: The Third Wave of Democratization in Latin America. In: HAGOPIAN, F.; MAINWARING, S. P. (ed.). *Third Wave of Democratization in Latin America: Advances and Setbacks*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005. p. 1-13.

MAINWARING, S.; PÉREZ-LIÑÁN, A. Latin American Democratization since 1978: Democratic Transitions, Breakdowns, and Erosions. In: HAGOPIAN, F.; MAINWARING, S. (ed.). P. *The Third Wave of Democratization in Latin America: Advances and Setbacks*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005. p. 14-60.

MARIA, J. F. A. Desenho institucional e accountability: pressupostos normativos da teoria minimalista. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 18, n. 15, p. 27-40, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/>

v18n35/v18n35a03.pdf. Acesso em: 12 nov. 2024.

MARTINEZ, M. G.; KOHLER, J. C. Civil society participation in the health system: the case of Brazil's Health Councils. *Globalization and Health*, [s. l.], v. 12, n. 64, 2016. Disponível em: <https://rdcu.be/d0E9R>. Acesso em: 17 nov. 2024.

MIGUEL, L. F. Representação democrática: autonomia e interesse ou identidade e advocacy. *Lua Nova: revista de cultura e política*, São Paulo, n. 84, p. 25-63, 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/G8RRfvBHG89CkNNkf9r4hbQ/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 18 nov. 2024.

MOISÉS, J. Á. Cidadania, confiança e instituições democráticas. *Lua Nova: revista de cultura e política*, São Paulo, n. 65, p. 71-94, 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/zL4LbDrCFSPXhN9ndtwrvtr/?lang=pt>. Acesso em: 18 nov. 2024.

MOISÉS, J. Á. Cultura política, instituições e democracia: lições da experiência brasileira. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 23, n. 66, p. 11-43, 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-69092008000100002>. Acesso em: 12 nov. 2024.

PEREIRA NETO, A. D. F. *Conselho de favores: controle social na saúde: a voz dos seus atores*. Rio de Janeiro: Garamond Universitária, 2012.

PINHEIRO, M. B.; DIREITO, D. D. C. *O Sistema deliberativo da política de assistência social no contexto*. Rio de Janeiro: IPEA, 2023.

PITIKIN, H. O conceito de Representação. In: CARDOSO, F. H.; MARTINS, C. E. (org.). *Política & Sociedade*. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1967. p. 8-22.

POGREBINSCHI, T.; VENTURA, T. Mais Participação, Maior Responsividade? As Conferências Nacionais de Políticas Públicas e a Qualidade da Democracia

no Brasil. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 60, n. 1, p. 7-43, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/001152582017113>. Acesso em: 12 nov. 2024.

RIBEIRO, S. R.; STRALEN, C. J. V. A representação política no conselho municipal de saúde: um estudo sobre os sentidos da representação para conselheiros representantes da sociedade civil. *Revista Observatorio de la Economía Latinoamericana*, Curitiba, v. 22, n. 10, p. 1-27, 2024. Disponível em: <https://ojs.observatoriolatinoamericano.com/ojs/index.php/olel/article/view/7048/4436>. Acesso em: 17 nov. 2024.

RICCI, R. *Lulismo: da era dos movimentos sociais à ascensão da nova classe média brasileira*. Brasília, D. F.: Fundação Astrojildo Pereira, 2010.

SÁ, M. D. F. F.; NAVES, B. T. D. O. *Manual de Biodireito*. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2011.

STRALEN, C. J. V. Conselhos de Saúde: de que participação estamos falando? In: RASERA, E. F.; CASTRO, N. M.; STRALEN, C. J. V. (org.). *Psicologia social: ética, participação política e inclusão social*. Curitiba: CRV, 2011. p. 59-82.

TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 47-103.

URBINATI, N. O que torna a representação democrática? *Lua Nova: revista de cultura e política*, São Paulo, n. 67, p. 191-228, 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452006000200007>. Acesso em: 12 nov. 2024.

VASCONCELOS, E. M. Para além do controle social: a insistência dos movimentos sociais em investir na redefinição das práticas de saúde. In: FLEURY, S.; LOBATO, L. D. V. C. (org.). *Participação, Democracia e Saúde*. Rio de Janeiro: CEBES, 2009. p. 270-288.

WARREN, M. E. *Democracy and Association*. Princeton: Princeton University Press, 2001.

YOUNG, I. M. Representação Política, Identidade e Minorias. *Lua Nova*: revista de cultura e política, São Paulo, n. 67, p. 139-190, 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452006000200006>. Acesso em: 12 nov. 2024.