

OUVIDORIAS PÚBLICAS E CONSELHOS DE POLÍTICAS: AVANÇOS E DESAFIOS NA DEMOCRATIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL E NAS RELAÇÕES ENTRE ESTADO E SOCIEDADE

Fernando Lima Neto
Paulo Renato Flores Durán

1 INTRODUÇÃO: REDEMOCRATIZAÇÃO, PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL

Neste capítulo, apresentamos um panorama sobre a formação de dois modelos de instituições políticas participativas empoderados no contexto da redemocratização brasileira, ambos com o propósito de estimular a participação cidadã nos processos de construção das políticas públicas. Os conselhos de política e as ouvidorias públicas serão analisados à luz do tema da efetividade democrática no Brasil. O objetivo central é analisar em que medida essas duas instituições participativas avançaram no estreitamento das relações entre Estado e sociedade, e também identificar desafios que enfrentam no aprofundamento das dinâmicas de participação da sociedade.

Passados mais de vinte anos de criação dessas instituições, avaliamos se elas cumprem ou não o potencial democrático que lhes fora investido à época de sua origem. Se, por um lado, os conselhos de políticas têm sido objeto de preocupação crescente por parte dos cientistas sociais brasileiros nos últimos anos, por outro lado, no caso das ouvidorias públicas, existe um acúmulo consideravelmente menor de pesquisas e trabalhos acadêmicos sobre essas instituições. Nosso objetivo principal é investigar os potenciais e as limitações dessas duas instituições participativas, sugerindo encaminhamentos de pesquisa para enfrentar essas agendas. O capítulo está dividido em quatro seções. Nesta introdução, discutimos o contexto originário dos conselhos e ouvidorias. Em seguida, cotejamos pesquisas sobre conselhos e ouvidorias para apresentar, separadamente, o quanto cada modelo avançou ou não no cumprimento de suas funções participativas. Na quarta parte, concluímos que o ainda baixo nível de autonomia dessas instituições compromete a efetivação do potencial democrático que lhes é inerente.

A década de 1980 representa um marco importante na história da democracia no Brasil, quando o poder militar começou a perder força diante das pressões democráticas que vinham se intensificando desde a década anterior. No começo

dos anos 1970, o cenário de crise econômica e de crescimento da inflação começou a minar a legitimidade do poder militar diante da população em geral.¹ Já na segunda metade daquela década, setores organizados da sociedade voltaram a atuar nas arenas políticas nacionais. A criação dos comitês brasileiros de anistia, a recuperação do movimento estudantil e do movimento sindical, as grandes passeatas e manifestações contra a ditadura foram alguns dos sinais mais evidentes da transição “lenta, gradual e planejada” em direção ao regime democrático. Embora tenha sido iniciada no final da década de 1970, essa transição tomou um impulso decisivo no início da década seguinte.

Após séculos de dominação autoritária (com alguns raros e breves períodos de liberalismo e democracia), a década de 1980 foi o momento de consolidação (para alguns até de criação) da sociedade civil no Brasil. A sociedade se organizava de modo a conseguir estabelecer um poder de contraposição ao poder do Estado. Novos atores e novas modalidades de ação proliferavam no cenário político nacional. Como identificou Eder Sader (1988), o ressurgimento de “novos personagens” – ou novos “sujeitos coletivos” – na cena da redemocratização permitiu que o *novo* estivesse “intimamente ligado à formação de identidades e práticas sociais mediante as quais os atores defendiam seus interesses e expressavam suas vontades” (Sader, 1988, p. 55).

Em 1988, a promulgação da nova Constituição Federal (CF/1988) consagrou uma década de avanço e consolidação democrática no Brasil. A reorganização do movimento operário e sindical e a concomitante emergência de novos atores dentro dos movimentos sociais foram fatores decisivos para definir os contornos de uma sociedade civil emergente e revitalizada que prometia finalmente enraizar a democracia em um contexto histórico marcado por séculos de dominação autoritária. A ênfase na participação cidadã como um complemento da democracia representativa espelhava esta transformação radical e se fazia presente já no primeiro artigo da nova Constituição, que ficou popularmente conhecida como a Constituição Cidadã. Este cenário proporcionou o surgimento das assim chamadas instituições participativas, cujo objetivo principal fora estabelecer um equilíbrio nas relações entre Estado e sociedade. Exemplos conhecidos dessas instituições são os plebiscitos, orçamentos participativos, audiências públicas, além dos já mencionados conselhos gestores de políticas e das ouvidorias públicas (Gurza Lavalle, 2010; Gurza Lavalle *et al.*; 2006; Avritzer, 2004; 1994; Lopez *et al.*, 2011). Passados mais de vinte anos de criação dessas instituições, avaliaremos nas sessões

1. Vale lembrar que, desde então, grande parte da gestão das políticas econômicas entre 1970 e 1990 foi dedicada ao controle da inflação, no contexto macroeconômico. Para uma perspectiva histórica deste processo ver, entre outros, Cunha *et al.* (2013) e Leitão (2011).

seguintes se os conselhos de política e as ouvidorias cumprem ou não o potencial democrático que lhes fora investido à época de sua origem. Nosso objetivo principal é investigar os potenciais e as limitações dessas duas instituições participativas no que tange às relações entre Estado e sociedade. Para isso, analisaremos, de forma genérica, a inovação institucional deflagrada pela criação dessas instâncias de participação social.

O entusiasmo que até meados da década de 1990 caracterizou o olhar acadêmico sobre a sociedade civil tem sido, hoje em dia, contrabalanceado com a preocupação em avaliar e revisar o progresso democrático no Brasil, mesurando o alcance e o impacto de suas principais realizações (Gurza Lavalle e Bueno, 2011; Avritzer, 2010; Melo e Sáez, 2007; Sorj e Oliveira, 2007). Alguns autores sustentam que o potencial progressista e democrático da CF/1988 não foi plenamente concretizado no país e que os direitos e garantias constitucionais ainda colidem com uma cultura política que foi ao longo do tempo viciada por práticas de paternalismo e clientelismo político. Nesse sentido, inclusive, velhos diagnósticos sobre a capacidade das instituições executivas e legislativas produzirem governabilidade passaram por revisão teórica e analítica. Antes de promover ingovernabilidade (Shugart e Carey, 1992; Mainwaring, 1993), as instituições políticas brasileiras – com os correlatos mecanismos de coalizões partidárias e multipartidarismo – são eficazes governativamente (Figueiredo e Limongi, 1999; 2007, p. 148). Esse é um elemento importante no combate à mitificação da política brasileira e suas gramáticas, pois estimula o protagonismo de outros formatos institucionais – como as ouvidorias públicas e os conselhos de políticas – visando fortalecer o processo de democratização das relações ente Estado e sociedade.

Se, por um lado, o conceito de controle social, em diversas abordagens da teoria social moderna, foi identificado por vários autores como forma de controle do Estado sobre a sociedade ou desta sobre os indivíduos; por outro, seria explicitado como a atividade do controle social faz parte, atualmente, da própria maneira como a sociedade vê, analisa, julga e avalia as ações do Estado. Torna-se importante tal discussão na medida em que, se por um lado houve uma *conceptual turn* – no que se refere à ideia mesma de controle social, e que apontaria para uma via de valorização da ação social de sujeitos políticos nos canais de tomada de decisão política –, por outro lado, a própria democracia ainda enfrenta desafios contundentes no que se refere à integração (*social embeddedness*) do efetivo papel desses atores na arena estatal. Por isso, mobilizamos aportes da teoria democrática contemporânea, no sentido de discutir aspectos oriundos do processo de deliberação em espaços públicos de participação.

2 OUVIDORIAS PÚBLICAS FEDERAIS E PARTICIPAÇÃO

A gênese histórica das ouvidorias públicas remonta ao final do século XVIII e início do XIX, na Europa, quando foram estabelecidos os *ombudsmen*, instituições voltadas para mediar a comunicação da população com o Estado e, assim, aprimorar o controle da administração e justiça na sociedade de corte.² No Brasil, as raízes históricas desse modelo de organização também se estendem até o século XIX, mais precisamente ao período imperial. Contudo, foi apenas no último quarto do século XX que a instituição do *ombudsman* recebeu a denominação de ouvidoria e passou a ser discutida de modo mais incisivo na formulação de decretos-lei que visavam institucionalizar essa atividade no Brasil, o que só foi possível acontecer a partir da derrocada do governo militar (Cardoso, 2010).

Atualmente, as ouvidorias públicas no Brasil estão plenamente estabelecidas e institucionalizadas. Existem mais de 1 mil ouvidorias atuando nos níveis federal, estaduais e municipais. Contudo, apesar de estarem consolidadas institucionalmente, pouco se sabe sobre essas instituições. Seja no âmbito da produção acadêmica universitária seja no âmbito da produção estatal de estatísticas e controle administrativo, existem poucos estudos e informações sobre esse amplo universo. As raras exceções ficam por conta do trabalho de Lyra (2004), Gomes (2000), Cardoso (2010) e nos levantamentos realizados pelo Ipea. Neste capítulo, levaremos em consideração essas esparsas, mas importantes, contribuições para sistematizar as informações disponíveis e analisar criticamente se o grau de institucionalização das ouvidorias públicas é condizente com o potencial democrático dessas organizações.

Em geral, os estudos e levantamentos sobre as ouvidorias no Brasil revelam um cenário de precariedade no que tange à contribuição dessas organizações para a participação cidadã. Lyra (2004) aponta para a grande distância entre os ideais democráticos que configuram o que deveria ser a “razão de ser” de uma ouvidoria e suas práticas de gestão. As ouvidorias deveriam mediar as relações entre Estado e sociedade e zelar pelos princípios da administração pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (Lyra, 2004, p. 194). No entanto, o fato da maior parte dos ouvidores serem nomeados pela autoridade máxima do órgão público compromete essa função democrática (*ibid.*). Lyra defende a necessidade de autonomia da ouvidoria pública, que se traduz em um exercício do mandato e na escolha do seu titular por um colegiado independente do gestor, contando com a participação da sociedade. Gomes (2000) e Cardoso (2010) chamam atenção para o mesmo problema, destacando os efeitos perversos dos mecanismos de escolha do ouvidor que predominam no universo das ouvidorias brasileiras. Esses trabalhos são pioneiros no tema das ouvidorias e apresentam um cenário de debilidade no

2. Evidências da expansão do *ombudsman* no “capitalismo moderno”, no período pós-1945, são referidas no longo e detalhado trabalho de Andrew Shonfield (1968, p. 608-616).

que tange ao cumprimento de suas funções democráticas. Os autores convergem para a ideia que o tema da autonomia é um elemento chave para compreender o propósito democrático das ouvidorias, mas que esse elemento chave é inexistente ou seriamente comprometido no caso brasileiro. Para discorrer sobre a questão da autonomia das ouvidorias, exploramos agora os resultados de uma pesquisa sobre ouvidorias conduzida pelo Ipea entre 2012 e 2014.

3 OUVIDORIAS E AUTONOMIA

Levando em consideração sua natureza de contrapoder – poder que visa moderar o próprio poder – e sua finalidade de contribuir para o amadurecimento da democracia participativa no Brasil, o tema da autonomia é central para efetivar o potencial democrático das ouvidorias. Não é possível pensar a razão de ser dessas instituições sem levar em consideração sua condição de autonomia. O tema da autonomia das instituições políticas é fundamental para o exercício da governança democrática e da democracia participativa, em especial quanto às parcerias e conflitos do Estado com a sociedade civil ou o mercado.

Na pesquisa realizada pelo Ipea, foram levados em consideração os atos normativos que regulamentam o funcionamento das ouvidorias públicas. O objetivo era analisar as condições de autonomia que são conferidas a essas instituições. Os atos normativos são instrumentos legais que preveem as atribuições da ouvidoria em particular, bem como a sua administração interna. Assim, no próprio ato normativo já é possível identificar questões fundamentais para que a ouvidoria funcione de modo autônomo, tais como o procedimento de escolha do ouvidor, o poder vinculante da instituição, seus mecanismos de prestação de conta e de organização em rede. A pesquisa levou em consideração os atos normativos de 93 ouvidorias vinculadas à Presidência da República, que foram selecionadas a partir da base de dados do Sistema de Informações Organizacionais do Governo Federal (Siorg).

Os dados coletados nessa pesquisa do Ipea (Cardoso *et al.*, 2012; 2013) foram interpretados a partir da construção de um modelo ideal de estrutura e funcionamento de uma ouvidoria pública, modelo esse elaborado a partir dos dados coletados na própria pesquisa. Assim, levando em consideração as funções primordiais de uma ouvidoria, isto é, a sua capacidade de integrar o cidadão na gestão dos órgãos públicos, foram identificados, no material coletado, os atributos legais que mais se aproximam desse ideal e acentuados seus aspectos centrais para formulação de um parâmetro ideal. Feito isso, o modelo ideal foi contraposto a cada ato normativo individual para avaliar o nível de autonomia técnica, autonomia política e *accountability* de cada instituição.

Em linhas gerais, o modelo ideal de ouvidoria proposto na pesquisa deveria orientar sua estrutura administrativa para uma gestão autônoma e transparente, de

modo a estabelecer, preservar e aprimorar sua função principal de controle social. O primeiro e mais importante aspecto observado para assegurar essas condições é o mecanismo de escolha para o cargo de ouvidor. Neste quesito, um elemento crucial para assegurar o funcionamento autônomo da ouvidoria é a definição de critérios técnicos que se sobreponham à escolha política realizada pela autoridade máxima do órgão público vinculado à ouvidoria. Neste sentido, o ideal é a adoção de mecanismos externos para a nomeação do ouvidor. Outra alternativa plausível, ainda que não seja a ideal, é a apresentação de listas de candidatos que são submetidos à apreciação da autoridade máxima da instituição.

No caso das ouvidorias públicas brasileiras, os poucos mecanismos externos de escolha do ouvidor são referentes à nomeação pelo Presidente da República. Esse é o caso, por exemplo, das ouvidorias do Serviço Florestal Brasileiro (SFB) e da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq). A maior parte das ouvidorias opera mecanismos internos de escolha do ouvidor. Entre as alternativas apresentadas a esse modelo ideal, aquelas em que o ouvidor é designado pelo conselho de administração da instituição é a que detém melhores condições para limitar a influência do presidente, diretor ou chefe. As ouvidorias da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) e da Petrobrás são exemplos desse modelo. Muitas vezes, o exercício da função de ouvidor é exercido mediante mandato. Quando isso acontece, a maior parte das organizações prevê dois anos prorrogáveis por igual período. Os mecanismos de escolha do ouvidor, a delimitação de suas funções e da duração de sua gestão são elementos fundamentais para considerar o grau de autonomia política de cada ouvidoria.

Outro aspecto importante sobre a autonomia das ouvidorias diz respeito à autonomia técnica. Além de escapar às ingerências da política no exercício de sua função, a ouvidoria deve dispor de condições técnicas que assegurem o cumprimento de suas atribuições. Neste particular, foi levado em consideração o poder vinculante de cada instituição como um dos mecanismos que asseguram a capacidade de ela funcionar como uma ferramenta de participação do cidadão na gestão das organizações públicas. Para isso, a função da ouvidoria deve ser muito mais que apenas um processamento de informações referentes à organização. As decisões tomadas e propostas pelas ouvidorias devem dispor de legitimidade para influenciar a administração da organização. Um elemento importante para efetivar o poder vinculante da ouvidoria é a exigência de colaboração por parte de qualquer funcionário e de todos os estratos administrativos da instituição a ela vinculada.

Na pesquisa, foi observado que, atualmente, o nível de autonomia técnica das ouvidorias públicas é tão precário quanto o nível de autonomia política. Na maior parte dos casos, as ouvidorias são concebidas como meros espaços de sugestão, sem qualquer garantia de efetividade ou influência no processo decisório das instituições públicas. Se, por um lado, não cabe à ouvidoria confundir suas prerrogativas

institucionais com os setores da organização encarregados do processo decisório, por outro lado, tampouco cabe reduzi-la a um receptáculo de sugestões que não possuem nenhum tipo de influência sobre o processo decisório. A maior parte das instituições reduz de maneira vaga e pouco articulada a função da ouvidoria à sugestão de melhorias para as organizações. As exceções à regra ficam por conta de instituições como a ouvidoria do Ministério de Integração Nacional (MI), da Fundação Oswaldo Cruz, do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf), da Eletronorte, do Ipea e de algumas universidades, cujos atos normativos preveem a possibilidade de a ouvidoria recomendar a instauração de processos administrativos.

Associado ao poder vinculante, o acesso da ouvidoria a qualquer informação sobre a organização pública, servidores, empregados e demais colaboradores é uma dimensão importante para sua autonomia técnica. Mais uma vez, a maior parte dos atos normativos não trata esse assunto de maneira explícita. Entre as poucas ouvidorias que especificam de que maneira lhes é assegurado o acesso a todas as informações da organização e de seus funcionários, vale mencionar os casos da ouvidoria do MI e do Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Paraná (Crea-PR), cujos atos normativos estabelecem que o fornecimento de informações à ouvidoria deva ser realizado em caráter prioritário e em regime de urgência.

Outro elemento importante no que tange às condições para assegurar autonomia técnica é o sigilo das informações, ressalvado o direito ao contraditório. Cerca de metade dos atos normativos faz menção à garantia de sigilo das informações e identidade do manifestante, mesmo quando não mencionam que as ouvidorias devem ter assegurado o acesso às informações da organização. Entre os atos normativos que mencionam acesso às informações, cerca da metade menciona, também, a questão do sigilo. O fato de haver muitos casos em que o sigilo não é mencionado ou é mencionado sem estar ligado ao acesso às informações leva a crer que esse tema seja sobrevalorizado na elaboração dos atos normativos.

Além da questão da autonomia política e técnica, outro elemento importante para tratar da efetividade democrática das ouvidorias públicas identificado na pesquisa tem a ver com o tema das relações de *accountability*. Para tratar desse tema, foram abordados os mecanismos de prestação de conta existentes nas ouvidorias. A prestação de conta pode ser interna ou externa, visando o Estado ou a sociedade, de maneira direta ou indireta. Quando ocorrem no âmbito interno, as prestações de conta têm como público-alvo apenas os funcionários da organização e, neste sentido, não contribuem ou contribuem pouco para o aprimoramento do controle social. Por sua vez, no âmbito externo, as prestações de conta estão mais próximas do modelo ideal de governança democrática, pois oferecem retorno

à sociedade e estimulam a participação dos cidadãos. As prestações de conta realizadas em âmbito externo podem ser realizadas de diversas maneiras. Elas podem ser direcionadas aos indivíduos que acionam a ouvidoria, à sociedade de um modo geral, ou ao Estado. Esses mecanismos de prestação de conta não são excludentes e podem ser combinados de maneiras variadas entre si. De todo modo, as práticas de *accountability* voltadas para a sociedade foram consideradas as mais importantes porque ampliam o potencial de participação para além dos indivíduos tomados de maneira isolada.

Diferentemente dos outros tópicos analisados, em geral os atos normativos mencionam objetivamente a necessidade de prestar conta das atividades da ouvidoria. Fazem isso especificando trâmites institucionais e estabelecendo prazos. Contudo, a maioria foca apenas na prestação de conta oferecida ao indivíduo manifestante/reclamante. Neste sentido, terminam por restringir o alcance das relações de *accountability*, que deveriam ser direcionadas não apenas para o indivíduo manifestante, mas para toda sociedade. Embora atenda às exigências da Lei de Acesso à Informação, a prestação de conta individualizada restringe demasiadamente o alcance das relações de *accountability*. Apenas dois atos normativos mencionam claramente o imperativo de relatórios elaborados para conhecimento amplo da sociedade. A Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) solicita que seja conferida ampla publicidade aos relatórios semestrais que a ouvidoria apresenta à reitoria. Por sua vez, a Fundação Oswaldo Cruz propõe divulgar amplamente através de diversos canais de comunicação o trabalho realizado por sua ouvidoria. Há ainda muitos casos em que predominam formas internas de prestação de conta, quando são elaborados relatórios e indicadores sobre a ouvidoria para diretorias, conselhos e comitês das próprias organizações. Mais uma vez, é preciso levar em consideração que essas maneiras variadas de prestação de conta não são exclusivas. Um modelo ideal de ouvidoria deveria contemplar todas as dimensões, tanto no nível interno quanto externo.

O fato de a maioria dos atos normativos focar exclusivamente no retorno dado ao cidadão ou à própria organização é mais um indicador da insuficiência das ouvidorias no que tange àquele que deveria ser seu propósito principal: o controle social. Os mecanismos de *accountability* são ferramentas poderosas para o incentivo de participação sobretudo quando direcionadas para estratos mais amplos da sociedade.

A organização em rede também foi considerada na pesquisa como uma condição importante para o empoderamento das ouvidorias na medida em que fortalece e estende suas relações com outras ouvidorias e demais instituições participativas. As ouvidorias da Fundação Oswaldo Cruz e do Sistema Único de Saúde (SUS) são exemplos desse modelo de organização. A atuação nacional da Fundação Oswaldo

Cruz implica na montagem de um complexo entre ouvidorias situadas em níveis municipal, estadual e federal. Por sua vez, o SUS apresenta ouvidorias temáticas que formam um complexo de ouvidorias reunidas em rede. Existem ainda outros modelos de organização de ouvidorias em rede, como os casos dos governos de Minas Gerais e Pernambuco, em que há uma rede estadual voltada para oferecer efetividade às ações de suas respectivas ouvidorias.

4 CONSELHOS DE POLÍTICAS E PARTICIPAÇÃO SOCIAL: O DESAFIO DOS DIREITOS SOCIAIS

As reflexões sobre os conselhos de políticas, entendidos como conselhos gestores (Tatagiba, 2002) da democracia brasileira contemporânea, têm por objetivo discutir avanços e percalços na construção dessas arenas públicas de debate. Institucionalizados nos anos 1990, os conselhos de política aprofundaram a questão democrática da participação através da inovação institucional: as esferas de governo, ao lançarem programas e políticas, deveriam discuti-los com outros atores sociais. Ou seja, desde os anos 1990, os planos, programas e políticas governamentais precisariam ser discutidos e homologados pelos sujeitos políticos constituintes dos conselhos de políticas de cada uma dessas áreas da política social.

Muito embora a institucionalização dos conselhos de políticas represente avanço significativo da democracia brasileira, depois de duas décadas de enraizamento na realidade sociopolítica do país, ainda persistem intensos dilemas quanto à legitimidade dos atores que efetivam modos de representação nesses espaços ou arenas políticas de deliberação. Além de uma indefinição (ou falta de clareza) quanto ao próprio papel dos conselheiros atores da sociedade, ainda são desafios políticos a afirmação de uma esfera autônoma de trabalho desses atores e a efetividade do controle social sobre as ações do Estado. Assim, diversas pesquisas vêm apontando que os conselhos de políticas poderiam ter efetivado um *papel político* na política pública, mas suas ações estão amalgamadas com as escolhas dos gestores de governo. Ou seja, a falta de uma autonomia política dos conselheiros instituiria uma relação de dependência (ou de aliança) com as escolhas políticas do próprio Estado; deixariam, portanto, de espelhar a própria autonomia das demandas societárias perante os decisores de políticas (*policy makers*) (Labra, 1999).

Intenta-se avançar na reflexão de que, se há uma considerável trajetória de institucionalização da mobilização societária nos conselhos de políticas desde os anos 1990, ainda é uma questão a legitimidade do papel dos próprios conselheiros como atores integrados ao processo decisório. Parte-se do pressuposto de que há desafios de legitimação do papel do controle social que se efetivaria pelas diversas mobilizações societárias (novos movimentos sociais, sindicatos, conselhos profissionais, ONGs, entre outras) perante as ações dos representantes do Estado.

Assim, por exemplo, faz parte do processo deliberativo a discussão dos próprios procedimentos institucionais que outorgam o direito de deliberar,³ ou seja, do sentido do *dever-poder* inscrito nas próprias competências do sujeito político conselheiro e que lhe é outorgado pela própria legislação e resoluções dos gestores de políticas sociais (emitidas pelos ministérios, pelos conselhos nacionais e construídas localmente pelos conselhos estaduais e municipais). Faria parte do processo de tomada de decisão dentro dos conselhos de políticas a discussão crítica que os conselheiros fazem acerca dos documentos legais que legitimam e colocam as regras do processo deliberativo. Implica isso o grau de conhecimento que os conselheiros têm das ferramentas que normatizam a dinâmica e o processo de deliberação, a frequência desses nas reuniões plenárias dos conselhos de políticas e acúmulo de conhecimento sobre a dinâmica das políticas sociais (por exemplo, do ciclo orçamentário governamental etc.). Ocorre que, contraditoriamente, os Conselhos de Políticas em geral ainda enfrentam dilemas próprios ao papel político dos conselheiros, impondo-se a esse sujeito político a necessidade de participar ativamente no processo de deliberação, e que ocorre no espaço soberano dos conselhos: as reuniões plenárias. Diversos autores ressaltam que esse espaço, propriamente constituinte do processo de deliberação política nos conselhos, é sistematicamente secundarizado em razão de um processo de decisão política que ocorreria *ex ante* às reuniões plenárias (Côrtes, 2009b; Labra, 2001; 2008; 2010; Raichelis, 2011; Werle, 2003).

Na literatura recente sobre os conselhos de políticas, vem-se ressaltando o desconhecimento e despreparo dos conselheiros – principalmente representantes da sociedade – para o efetivo processo de tomada de decisão. Com isso, vários autores têm ressaltado a ausência de políticas de capacitação ou educação permanente para os conselheiros; além disso, é um consenso entre autores a distância que se cria entre a atividade representativa dos conselheiros e suas bases sociais (ou categorias/setores representados). No limite, como colocam alguns desses autores, inúmeras distorções podem ser identificadas na atividade dos conselheiros da sociedade.

O que os autores e documentos governamentais pautam, em geral, refere-se, de um lado, à inconclusão do processo de democratização da participação social nos processos de tomada de decisão política dentro dos conselhos de políticas (Gerschman, 2004a, 2004b; Raichelis, 2011; Werle, 2003); de outro lado, à não associação da ideia instituinte do controle social nas políticas sociais somente ao caráter fiscalizatório das ações da gestão por parte de representantes da sociedade (Faleiros *et al*, 2006; Paim, 2008). Para alguns pesquisadores, acrescentar-se-ia o

3. Isso ocorre, por exemplo, no processo de formação das conferências de políticas (nas áreas de saúde, assistência social e educação). Todas as conferências têm seu próprio regimento interno, que explicita: as temáticas; a organização e a estrutura da comissão organizadora; as atribuições das comissões organizadoras e de relatoria; a forma de eleição das propostas. Todos esses pontos são discutidos nas plenárias de cada Conselho de Política.

fato de que o papel político dos conselhos de políticas vem sendo secundarizado (Santos e Gerschman, 2006). Como no caso das políticas de saúde, colocam Côrtes e colaboradores,

Com a institucionalização das Comissões Intergestores Tripartite e Bipartites, ali passou a ser discutida a maior parte das questões relativas ao financiamento, descentralização e estrutura gestora do SUS e estruturação e funcionamento do sistema de saúde. Estas instâncias de pactuação federativa foram colocadas no centro da arena política da área, reduzindo o interesse de gestores e prestadores de serviços em controlar as atividades do Conselho, visto a partir de então como fórum decisório secundário (Côrtes, 2009a, p. 67-68)

Assim, para que o controle social se legitime como cultura política da democracia brasileira, é preciso amadurecer o caráter participativo de sujeitos políticos, entendendo-se a participação como um processo de conquista da sociedade civil e não como benefício estendido pelo Estado às *classes subalternas*. Ao contrário, seriam essas classes (ou sujeitos políticos) que invertem o caráter do controle social (agora, “de baixo para cima”) e aproximam as demandas da sociedade à política pública através do exercício da representação (Pitkin, 1997).

Nesse sentido, práticas como a dos conselhos de políticas – que proliferam nos três âmbitos da federação – podem trazer consigo esses projetos emergentes da sociedade civil e dos novos movimentos sociais, rompendo com *dependências de trajetória* e transformando, continuamente, a cultura política dentro desses canais participativos. Muito embora padeçam de “limitações significativas”, como a socialização política dos atores sociais (Manwaring e Viola, 1987, p. 174), vários autores ressaltam que existem potenciais políticos na formação desses colegiados de participação social nas arenas políticas decisórias (Bispo Júnior e Gerschman, 2013).

Mas, no âmbito de um contexto social em que imperam lógicas ainda perversas de desigualdades sociais e em que culturas políticas como a do fisiologismo e clientelismo guiam a ação do Estado (Nunes, 2003), os conselhos de saúde deparam-se com o desafio de instaurar, de fato, suas próprias instâncias como espaços de democracia participativa e deliberativa. Entre esses desafios, o isolamento de segmentos das mobilizações societárias e a falta de recursos próprios para realização das atividades concernentes ao controle social colocam em lados opostos a sociedade e o Estado.

Seria possível afirmar que, se por um lado, nas últimas três décadas, as transformações vivenciadas no âmbito da sociedade civil e dos novos movimentos sociais apontam para tendências inovadoras de diversificação das formas de participação (tais como os conselhos de políticas), por outro, a confluência entre projetos muitas vezes antagônicos de Estado e sociedade se impõe como um desafio à democratização dos espaços públicos no Brasil. No limite, como coloca Labra

(2006, p. 380), “as unidades associativas sofrem o impacto do *deficit* mais geral da sociedade brasileira de atributos próprios de ‘comunidade cívica’”. Assim também, como ressaltado pelo trabalho de Putnam (2005, p. 102), a participação pressupõe uma série de *relações horizontais de reciprocidade e confiança*, que são apreendidas na base e nos fundamentos da socialização constante dos indivíduos; importante questão no que se refere ao aprofundamento e capacitação dos sujeitos políticos conselheiros, na via do controle social.

O papel do Estado foi central na formação dos conselhos de políticas e na organização dos movimentos sociais em esferas deliberativas da política social no âmbito nacional, estadual e municipal. Isso significou a institucionalização dos movimentos e, conseqüentemente, da participação da sociedade nos processos e canais de definição das políticas sociais governamentais. Porém, assume-se ainda que os colegiados de participação ou conselhos de políticas são, de fato, estruturas orgânicas do Poder Executivo, e os conselheiros interagem de modo a pactuar os interesses dos projetos políticos da gestão; assim, existiriam barreiras institucionais referentes ao exercício do controle social, tanto no que se refere ao caráter representativo das cadeiras/assentos quanto ao papel e mecanismos de participação.

5 CONSELHOS DE POLÍTICAS: CASOS EXEMPLARES

A fim de discutir e refletir sobre os avanços e percalços na democratização da participação, a seguir serão apontadas algumas das principais características de três conselhos de políticas institucionalizados nos anos 1990 – saúde, assistência social e educação. É importante ressaltar que a escolha para análise das características principais desses conselhos de políticas não foi arbitrária. Em termos metodológicos, utilizou-se como parâmetros:

- os três conselhos foram instituídos logo depois da promulgação da CF/1988, indicando clara sintonia com a proposta de participação da sociedade no processo decisório de políticas sociais;
- os três conselhos foram criados nos anos 1990; ou seja, numa época de alta intensidade das mobilizações societária e, ao mesmo tempo, de recrudescimento das políticas econômicas dos Estados – o que provocou impacto na formulação e execução das políticas sociais;
- os três conselhos, além de ato normativo que o instituiu, têm regimentos internos; ou seja, instrumentos próprios onde são definidas competências dos conselheiros, organização interna e processos de deliberação;
- os três conselhos garantem a participação da sociedade no processo decisório de políticas, e assim espelham a aproximação entre Estado e sociedade;

- os três conselhos, além de assessorar diretamente os ministérios, têm caráter deliberativo; ou seja, que uma das competências dos conselheiros é “chancelar” ou homologar (ou não) todos os principais atos normativos do Estado que dão forma às políticas públicas.

Os três tipos de conselhos de políticas são exemplos do aprofundamento dos direitos sociais na democracia brasileira. Ao mesmo tempo em que se constituem em espaços públicos do processo decisório, esses conselhos enfrentam o desafio de autoafirmar-se enquanto lugar dos atores sociais na dinâmica de construção das políticas sociais. A perspectiva conselheira na democracia brasileira se refere menos à projeção desses atores da sociedade como decisores de políticas (*policy makers*), e mais com a ideia de construção de um lugar político da sociedade dentro das estruturas ou do *modus operandi* do Estado.

Os conselhos de saúde, por meio da Lei nº 8142/1990,⁴ organizaram-se como esferas deliberativas da política de saúde, tendo por âmbito de atuação as três esferas da federação (União, estados e municípios). A ideia motora foi a de organizar uma arena de debate público entre atores estatais e sociais – incluindo aí a categoria dos atores de mercado prestadores de serviços: as misericórdias e as filantrópicas, por exemplo (Côrtes, 2009a; 2009b). O objetivo foi institucionalizar a participação societária nos canais de definição das políticas de saúde, sendo a sua estrutura de representação paritária, dividida entre usuários/sociedade; profissionais de saúde; e gestores e prestadores privados de serviços.

Nas políticas de saúde, a engenharia institucional que cria os conselhos de saúde ordenou esses espaços de deliberação através, ao menos, de três aspectos que expressam a maior intenção do Estado em estreitar as relações com a sociedade. O primeiro passo foi dado com a decisão de que os conselhos de saúde cobririam as três esferas da Federação; assim, em cada município, em cada estado e no âmbito da União, as secretarias e o Ministério da Saúde (MS) deveriam organizar e institucionalizar colegiados participativos ou conselhos de saúde. O segundo ponto importante no aprimoramento da democracia participativa nos processos de deliberação nas políticas de saúde referiu-se à ideia de distribuir as cadeiras/assentos nos conselhos de saúde paritariamente, ou seja, os atores que efetivamente representam as demandas da sociedade seriam eleitos segundo a divisão entre usuários/sociedade (50% das cadeiras/assentos), profissionais de saúde (25%) e gestores e prestadores de serviços (25%), e segundo o princípio da representação política, ou seja, o ator eleito “age em nome de” (*acting for*) (Pitkin, 1997). O princípio da paridade das cadeiras nos conselhos de saúde conferiria maior capacidade de capilaridade às demandas sociais por parte da

4. Lei esta que foi resultado do veto à Lei nº 8080 de 19/09/1990 – lei orgânica federal que foi vetada pelo então presidente Fernando Collor de Melo.

estrutura decisória do Estado, muito embora por si só o princípio da paridade somente indique o “mínimo procedimental” (Dahl, 1979)⁵ de organização dos conselhos gestores. O terceiro ponto, referente à inovação institucional contida na afirmação dos conselhos de saúde como efeito da democratização, é o que estabelece a representação política de atores da sociedade civil como sujeitos políticos capacitados para o exercício do controle social das ações dos gestores governamentais (Gerschman, 2004a). Desse modo, atores oriundos dos mais diversos estratos da sociedade civil organizada cumpririam o papel de deliberar sobre as ações do Estado que efetivamente impactassem na modernização dos sistemas de saúde. São exemplos de atores dos estratos da sociedade civil, as federações de associações de moradores, as ONGs, variadas frações de movimentos sociais (mulheres, agricultores, negros, portadores de patologias e necessidades especiais, entre outros).

Porém, nos anos 1980 e 1990, na contramão das políticas de ajuste, “a efetividade dos conselhos relaciona-se à pressão exercida pelos usuários, pelos movimentos sociais organizados e profissionais de saúde e à maior proximidade da população com as autoridades locais” (Gerschman, 2004a, p. 244). Acrescente-se o fato de que, para vários pesquisadores, a criação das *comissões intergestores* (a CIT – Comissão Intergestores Tripartite – e a CIB – Comissão Intergestores Bipartite),⁶ nos anos 1990 e em concomitância com a institucionalização dos colegiados de participação (conselhos e conferências de saúde), representou a secundarização do papel político do *controle social* (Côrtes, 2009b; Silva, 2000; Silva e Labra, 2000; Gerschman, 2004a, 2004b).

Os conselhos de assistência social foram criados a partir da Lei nº 8742/1993, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), com papel e funções deliberativas. Também entendido como direito social, a assistência social figura na CF/1988 no Título da Ordem Social. No art. 204, afirma-se que

as ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social (...) [e organizadas conforme diretrizes próprias e a partir da] participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis (inciso II do art. 204 *apud* Sposati, 2012, p. 51).

5. Segundo Dahl, os elementos procedimentais (ou *procedural minimum*) – tais como, sufrágio universal, liberdade de expressão e de associação, eleições regulares, competição partidárias, etc. – são fundamentais para garantia da *reprodução da democracia*, embora não sejam suficientes (Dahl, 1979, p. 108).

6. A Comissão Intergestores Tripartite (CIT) funciona a nível federal e agrega gestores das três esferas da federação: cinco membros do Ministério da Saúde (MS), cinco do Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Saúde (Conass) e cinco do Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde (Conasems). A Comissão Intergestores Bipartite (CIB) funciona a nível estadual e conta com membros escolhidos pelos secretários estaduais de saúde e pelos secretários municipais de saúde. As CIBs são espaços de articulação e pactuação política e tem como funções orientar, regulamentar e avaliar os aspectos operacionais da descentralização das ações políticas na saúde.

Tal como os conselhos de saúde, na assistência social as cadeiras/assentos são divididos paritariamente: 50% de representantes governamentais e 50% de representantes da sociedade civil. Raichelis afirma que a participação da sociedade civil “na definição e na gestão das políticas sociais é elemento fundamental para a democratização das esferas governamentais, mas não é garantia automática de que daí resulte efetiva ampliação da pauta dos direitos sociais aos excluídos” (2012, p. 201). A autora, entre outros, ressalta que a participação social é um sinal de democratização, porém por si só não garante que os direitos sociais sejam plenamente estendidos. Fleury (1994) também aborda o problema da seguridade social nos países latino-americanos através do aprofundamento do que chama de “cidadania invertida”.⁷ A ideia ressalta os percalços pelos quais a seguridade social e a ampliação da cidadania deu-se na sociedade brasileira, em que o sistema de assistência pública convive com os sistemas oferecidos pelo mercado de seguros privado. Embora a criação da LOAS e do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) tenham impactado positivamente na democratização da esfera pública brasileira, assim como no setor da saúde, ainda é uma questão inconclusa a relação entre o Estado e os serviços assistenciais privados sem fins lucrativos (por exemplo, filantrópicas e misericórdias).

O Conselho de Educação, instituído pela Lei nº 9131/1995, com o objetivo de assessorar o Ministério da Educação (MEC) e deliberar sobre políticas educacionais, é uma esfera decisória de aprofundamento de diálogo integrado entre todos os sistemas educacionais (nos três âmbitos da Federação). Cabe ao Conselho de Educação estimular a participação da sociedade no aprimoramento da educação brasileira. Tal intento se dá, entre outras práticas sociais, na mobilização da “comunidade escolar” (pais, responsáveis, gestores escolares, professores etc.) no cotidiano do mundo do aluno e da escola (Werle, 2003; Burgos, 2014). Segundo Werle, “os conselhos escolares representam um espaço de autonomia e participação, comprometido com a defesa do ensino público e da valorização dos professores” (Werle, 2003, p. 49). Além da defesa por uma estrutura sustentável de cargos e salários para os profissionais da educação, é preciso ressaltar que os conselhos escolares têm como missão participar na avaliação da educação pública brasileira.

A inovação contida nos conselhos escolares indica que eles não existem somente a partir da definição legal, mas na medida em que os atores sociais se disponham para contribuir na reconstrução da escola pública. A experiência nos conselhos escolares depende, assim como nos conselhos de saúde e de assistência social, da experiência de socialização política dos atores. Assim, a participação é pensada como um atributo próprio da comunidade cívica, em que os valores –

7. Referências próximas a esta ideia são as de “cidadania regulada” (Santos, 1979) e de “universalização excludente” (Faveret Filho e Oliveira, 1990).

entendidos como “recursos morais” – são mobilizados nas práticas sociais da vida cotidiana dos gestores escolares e do mundo dos alunos (Werle, 2003, p. 22 e 60; Putnam, 2005; Burgos, 2014).

Nos três casos de conselhos de políticas, a paridade das cadeiras/assentos – divididos entre governo e sociedade – não garante, necessariamente, a reprodução da democraticidade. A paridade, assim, é apenas um *procedural minimum* (Dahl, 1979); ou seja, é apenas um elemento formal mínimo que delimita “quem pode” participar. A pesquisa sobre conselhos de políticas precisaria aprofundar a experiência dos conselheiros com os valores próprios da cultura política democrática. De outra perspectiva, ressalte-se, a inovação institucional que criou os conselhos de políticas é expressiva do aprofundamento das relações entre Estado e sociedade.

6 OUVIDORIAS E CONSELHO EM PERSPECTIVA COMPARADA

As referências teóricas que orientam as diretrizes gerais desta reflexão podem ser organizadas em três níveis diferentes, apresentados aqui em ordem decrescente de abstração. O primeiro deles situa o problema analisado dentro do contexto mais amplo de intensificação dos processos globais que afetam as fronteiras e competências tradicionais do Estado-nação (Reis, 1998; Wolfe, 1989). Os processos históricos da globalização colocaram em novas bases a soberania dos Estados nacionais e o seu monopólio para concessão de direitos aos indivíduos. Hoje, as transformações da cidadania ganham forma em um cenário de intensificação de processos globais, como, por exemplo, os fluxos de mercados, tecnologias e populações. Essas transformações nos levam para além do modelo clássico de Marshall (1967) sobre a cidadania e exigem outras formulações a fim de tratar das novas configurações entre solidariedade social e pertencimento político que têm surgido no mundo (Ellison, 2011). As experiências das ouvidorias públicas federais e dos conselhos de política tornam possível abordar essa discussão a partir de um problema empírico inovador e, por isso mesmo, com um enorme potencial criativo dentro deste campo.

O segundo nível de orientação teórica desta reflexão diz respeito à experiência da participação no Brasil. O avanço da democracia está condicionado não apenas à criação de instituições democráticas, mas, sobretudo, a uma integração dinâmica e inclusiva entre a participação, os direitos fundamentais e a representação política (Gurza Lavalle e Isunza Vera, 2010; Touraine, 1994). Hoje em dia, o entusiasmo que até meados da década de 1990 caracterizou o olhar acadêmico sobre a sociedade civil tem sido contrabalanceado com a preocupação em avaliar e revisar o progresso democrático no Brasil, mesurando o alcance e o impacto de suas principais realizações (Gurza Lavalle e Bueno, 2011; Avritzer, 2010; Melo e Sáez, 2007). Alinhado a essa perspectiva de debate, o segundo eixo de orientação teórica situa, portanto, o problema da efetividade democrática dentro da discussão mais geral sobre participação (O'Donnell, 1998, p. 40).

O terceiro nível de orientação teórica diz respeito à dimensão especificamente empírica do problema tratado, as ouvidorias e os conselhos de políticas. Apesar de se tratar de um fenômeno recente na vida política brasileira, o processo de criação e multiplicação das ouvidorias no Brasil já vem passando por grandes transformações. A mais importante delas diz respeito à atribuição de novos papéis a essas instituições, que passam a atuar como instrumentos de controle social. Ao invés de adotar uma postura reativa em que as ouvidorias são tomadas apenas como receptores de reclamações da sociedade, alguns autores defendem a legitimidade das ouvidorias públicas como protagonistas na promoção da cidadania, isto é, uma postura proativa em que as ouvidorias são tomadas como instrumentos da democracia participativa destinados a cumprir funções de mediação entre a sociedade e o poder público (Cardoso, 2010; Lyra, 2004).

De outra parte, a inovação institucional provocada pela criação dos conselhos de políticas levantou a questão da autonomia política dos atores que representam parcelas do *demos* nessas arenas. Enquanto espaços públicos institucionalizados, pertencentes à estrutura do Poder Executivo (União, estados e municípios), os conselhos de políticas são arenas deliberativas da política social, responsáveis pelo controle social. Este é um dos grandes desafios dos conselhos de políticas (Tatagiba, 2002) visto que o processo de construção da autonomia dos sujeitos políticos e a independência de seus trabalhos perante as escolhas políticas do Estado é parte de uma constante habituação desses atores com os valores democráticos e republicanos e com a intrincada linguagem política dos principais documentos governamentais que estabelecem normativas e procedimentos para a formulação, implementação e controle das ações de governo.

Em geral, há uma considerável discrepância entre o papel ideal de conselhos e ouvidorias e as funções concretas desempenhadas por eles. Os atos normativos seriam instrumentos necessários (mesmo que não suficientes) para efetivar o potencial inovador dessas instituições, mas, em geral, apenas reificam essa discrepância. No caso das ouvidorias, a maior parte dos atos normativos minimiza a importância de práticas de *accountability*, da capacidade de influenciar tomadas de decisão e de mecanismos externos de escolha para o cargo de ouvidor, condições importantes para assegurar a autonomia dessas instituições e incorporar a contribuição dos cidadãos no funcionamento das organizações governamentais. No caso dos conselhos de política, os atos normativos em geral enfrentam de maneira mais explícita o desafio de combater práticas fisiologistas e clientelistas na relação do Estado com a sociedade. A presença capilar nas três esferas da União e adoção do princípio da paridade na distribuição dos assentos são elementos importantes para alcançar este fim. Entretanto, na prática, o engessamento das dinâmicas de interação entre os diferentes atores representados nestes fóruns restringe consideravelmente a contribuição potencial dos atores não estatais.

A importância, tanto das ouvidorias como dos conselhos de políticas, atesta a necessidade de valorização dessas modalidades de espaços públicos de participação da sociedade. Longe de funcionarem somente como arenas de articulação e representação de interesses difusos, essas instituições participativas revitalizam o potencial de empoderamento e de engajamento cívico da própria sociedade. Ou seja, são espaços onde a sociedade pode demandar diretamente seus pleitos aos atores estatais, além de participar da formulação e avaliação das políticas públicas. A importância de entendê-los como caixa de ressonância da sociedade – ou seja, suas demandas e interesses – leva a ideia de que os atores sociais podem encontrar dentro das estruturas do Poder Executivo lugares próprios à pedagogia cívica (Paiva, 2014), formadora da cidadania e dos direitos dos cidadãos. Sem confundirem-se com a pedagogia autoritária do Estado, os espaços públicos institucionalizados revitalizam o lugar do conflito político e/ou social como momento importante da democratização fundamental.

7 CONCLUSÃO

A questão chave dessa discussão é a autonomia da sociedade, a formação do ator como necessária à construção da democracia (Touraine, 1984). As ouvidorias públicas e os conselhos de políticas apresentam duas experiências, preservando-se todas as diferenças estruturais e normativas, que têm como objetivo a aproximação entre Estado e sociedade, através da institucionalização de formatos participativos que ensejam a cidadania ativa. São também modalidades de espaços públicos onde a sociedade pode exercer o controle social e participar da construção de políticas sociais, estabelecendo o seu lugar na política, ou, como ressaltado por Mouffe (2007), reestabelecendo o lugar *do* político *na* política. Assim, a busca pelo fortalecimento da democracia política passa, inevitavelmente, pelo protagonismo e participação ativa da sociedade nesses espaços públicos.

Os resultados das pesquisas, contudo, indicam um considerável distanciamento entre o propósito ideal dessas instituições e suas atuais condições concretas. Tanto no universo das ouvidorias públicas quanto no universo dos conselhos de política é possível identificar um mesmo problema: a falta de autonomia dessas instituições compromete a efetividade do seu potencial democrático no que tange à participação e controle social. No caso das ouvidorias, o problema consiste, sobretudo, na carência de orientações normativas claras e específicas quanto às funções dessa instituição no fomento à participação e controle social. Essa lacuna termina por implicar em obstáculos nos mecanismos de escolha do ouvidor, na capacidade de influenciar o processo decisório do órgão e na promoção de *accountability*. No caso dos conselhos, a falta de autonomia política dos conselheiros da sociedade é traduzida na relação de dependência com as escolhas políticas que terminam por obstruir ou minimizar sua capacidade de atuar no processo deliberativo das políticas públicas.

Embora a análise tenha se concentrado na questão dos atos normativos de ouvidorias e conselhos, reconhece-se que, por si só, os atos normativos de institucionalização desses espaços públicos participativos não garantem *per se* a reprodução da democratização e de práticas sociopolíticas democráticas. Além disso, o fato mesmo de possuir regimento interno próprio – instrumento que normatiza as competências e papéis de cada ator – também não é garantia de que haja, de fato, independência e autonomia da instituição participativa dentro do processo decisório das políticas estatais. Contudo, ainda que não sejam condições suficientes, atos normativos e regimentos internos são condições fundamentais para garantir a efetividade dos propósitos democráticos atribuídos a essas instituições. Assim, é preciso ressaltar esses impasses na análise de instituições participativas da democracia brasileira no intuito de aprofundar o debate sobre a formação, educação e socialização política dos atores da sociedade.

Em lugar de retraduzir velhas gramáticas políticas brasileiras (como clientelismo e cooptação), tanto as ouvidorias como os conselhos gestores de políticas devem reintroduzir um lugar da sociedade no Estado. As instituições participativas da democracia visam propiciar à sociedade e seus atores o reencontro com a política através desses canais formalizados pelo próprio Estado. Isto está próximo do que Max Weber caracterizou como marca importante da dominação moderna ou legal, o “direito de queixa regulamentado” (Weber, 1999, p. 707). O caráter – em termos de formato institucional, estrutura organizativa etc. – de ouvidorias e conselhos gestores de políticas podem ser diferentes, mas o objetivo de ambos espaços públicos preserva esse lugar de queixa como *poder* da sociedade nos processos decisórios do Estado.

REFERÊNCIAS

- AVRITZER, L. **Participação em São Paulo**. São Paulo: UNESP, 2004.
- _____. (Ed.). **Sociedade Civil e democratização**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.
- BISPO JÚNIOR, J. P.; GERSCHMAN, S. Potencial participativo e função deliberativa: um debate sobre a ampliação da democracia por meio dos conselhos de saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 18, n. 1, dez, 2013.
- BURGOS, M. B. (Coord.). **A escola e o mundo do aluno**: estudos sobre a construção social do aluno e o papel institucional da escola. Rio de Janeiro: Garamond, 2014.
- CARDOSO, A. S. R. Ouvidoria Pública como instrumento de mudança. Brasília: Ipea, 2010. (Texto para Discussão n. 1480).
- CÔRTEZ, S. V. (Org.). **Participação e saúde no Brasil**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2009a.

_____. Sistema Único de Saúde: espaços decisórios e a arena política de saúde. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 25, n. 7, jul. 2009b.

DAHL, R. A. Procedural democracy. *In*: LASLETT, P.; FISHKIN, J. (Eds.). **Philosophy, politics, and society**. 5th ed. series. New Haven: Yale University, 1979.

ELLISON, N. Rumo a uma nova política social: cidadania e reflexividade na modernidade tardia. **Desigualdade e Diversidade** – Revista de Ciências Sociais da PUC-Rio, n. 8, jan./jul., 2011.

FLEURY, S. **Estado sem cidadãos: seguridade social na América Latina**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 1994.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. **Executivo e legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

_____; _____. Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. *In*: MELO, C. R.; SÁEZ, M. A. (Org.). **A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

GERSCHMAN, S. **A democracia inconclusa**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2004a.

_____. Conselhos Municipais de Saúde: atuação e representação das comunidades populares. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 20, n. 6, nov./dez. 2004b.

GOMES, M. Do instituto do ombudsman à construção das ouvidorias públicas no Brasil. *In*: LYRA, R. P. (Org.). **A Ouvidoria na esfera pública brasileira**. João Pessoa/Curitiba: Editora Universitária da UFPB/Editora Universitária da UFPR, 2000.

GURZA LAVALLE, A. Civil society claims to political representation in Brazil. **Comparative International Development**. n. 45, p. 43-77, 2010.

GURZA LAVALLE *et al.* Representação política e organizações civis: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, n. 60, 2006.

LABRA, M. E. Análise de políticas, modos de *policy-making* e intermediação de interesses: uma revisão. **Physis** – Revista de Saúde Coletiva, v. 9, n. 2, 1999.

_____. Conselhos de Saúde: visões ‘macro’ e ‘micro’. **Civitas**, v. 6, 2006.

_____; SILVA, O. F. As instâncias colegiadas do SUS no Estado do Rio de Janeiro e o processo decisório. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 17, n. 1, jan./fev., 2001.

LOPEZ, F. G.; LEÃO, L.; GRANGUEIA, M. L. State, third sector, and the political sphere in Brazil: evolution and current scenario. **International Journal of Sociology**, n. 41, v. 2, p. 50-73, 2011.

LYRA, R. P. (Org.). **Autônomas x obedientes**: a Ouvidoria pública em debate. Paraíba: Editora Universitária da UFPB, 2004.

MAINWARING, S.; VIOLA, E. Novos movimentos sociais: cultura política e democracia. In: SCHERER-WARREN, I.; KRISCHKE, P.J. (Org.). **Uma revolução no cotidiano?** Os novos movimentos sociais na América do Sul. São Paulo: Brasiliense, 1987.

MAINWARING, S. Presidentialism, multipartism and democracy: the difficult combination. **Comparative Political Studies**, v. 26, n. 2, July, 1993.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MELO, C. R.; SÁEZ, M. A. (Org.). **A democracia brasileira**: balanço e perspectivas para o século 21. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

MOUFFE, C. **En torno a lo político**. 1. ed. México: Fondo de Cultura Económica, 2007.

NUNES, E. **A gramática política do Brasil**. Rio de Janeiro: J. Zahar, 2003.

O'DONNELL, G. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**, n. 44, 1998.

PAIM, J. **Reforma Sanitária Brasileira**: contribuição para a contribuição e crítica. Rio de Janeiro/Salvador: FIOCRUZ/EDUFBA, 2008.

PAIVA, A. Pedagogia Alternativa nos Movimentos Sociais. **Desigualdade e Diversidade**, v. 12-13, 2014.

PITKIN, H.F. **The concept of representation**. Berkeley: University of California, 1997.

PUTNAM, R. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

RAICHELIS, R. **Esfera pública e Conselhos de Assistência Social**: caminhos da construção democrática. 6. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2012.

SADER, E. **Quando novos personagens entram em cena**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SANTOS, M. A. B.; GERSCHMAN, S. O Sistema Único de Saúde como desdobramento das políticas de saúde do século XX. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, n. 61, jun., 2006.

SHUGART, M.; CAREY, J. **Presidents and assemblies**: constitutional design and electoral dynamics. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

SILVA, I.F. **O processo decisório nas instâncias colegiadas do SUS no estado do Rio de Janeiro**. 2000. Dissertação (Mestrado) – Escola nacional de saúde pública, Rio de Janeiro, 2000.

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

TOURAINÉ, A. **O retorno do actor**. Lisboa: Instituto Piaget, 1984.

WEBER, M. **Economía y sociedad**: esbozo de sociología comprensiva. México: Fondo de Cultura Económica, 1999.

WERLE, F. **Conselhos Escolares**: implicações na gestão da escola básica. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

AVRITZER, L. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização a legitimidade da ação. **Dados**, v. 50, n. 3, 2007.

_____. Sociedade civil e participação no Brasil democrático. *In*: MELO, C. R.; SÁEZ, M. A. (Org.). **A democracia brasileira**: balanço e perspectivas para o século 21. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

BOSCHI, R. **A arte da associação**: política de base e democracia no Brasil. São Paulo: Vértice; Rio de Janeiro: IUPERJ, 1987.

BRASIL. Ministério da Saúde. **A construção do SUS**: história da Reforma Sanitária e do processo participativo. Brasília: Ministério da Saúde, 2006.

CUNHA, L. R. *et al.* **Dionísios Dias Carneiro** – um humanista cético. São Paulo: Editora LTC, 2013.

DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DEMO, P. **Participação é conquista**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

SCOREL, S. **Reviravolta na saúde**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2009.

SCOREL, S.; BLOCH, R. A. As conferências nacionais de saúde na construção do SUS. *In*: LIMA, N. T. *et al.* (Org.). **Saúde e democracia**: história e perspectivas do SUS. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2005.

SCOREL, S.; MOREIRA, M. R. Desafíos de la participación social en salud en las nuevas agendas de la Reforma Sanitaria Brasileña: democracia deliberativa y efectividad. *In*: FLEURY, S.; LOBATO, L. V. C. (Org.). **Participación, democracia y salud**. Buenos Aires: Lugar, 2011.

FAVERET FILHO, P.; OLIVEIRA, P. J. A. A universalização excludente: reflexões sobre as tendências do sistema de saúde. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 3, 1990.

GOHN, M. G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 4. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2011.

GOULART, F. Dilemas da participação social em saúde no Brasil. **Saúde em Debate**, v. 34, n. 84, 2010.

GURZA LAVALLE, A.; CASTELLO, G. Sociedade, representação e a dupla face da *accountability*. **Cadernos CRH**, v. 21, n. 52, jan./abr. 2008.

GURZA LAVALLE, A.; HOUTZAGER, P.; CASTELLO, G. Representação, pluralização da representação e sociedade civil. **Lua Nova**, n. 67, p. 49-103, 2006.

LEITÃO, M. **Saga brasileira**: a longa luta de um povo por sua moeda. Rio de Janeiro: Editora Record, 2011.

LIMA NETO, F.; CARDOSO, A. R.; AMARAL, R. M. **O desafio da autonomia**: análise sobre os atos normativos das Ouvidorias públicas brasileiras. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. (Relatório de Pesquisa).

MARTINS, P. C. *et al.* Conselhos de Saúde e a participação social no Brasil: matrizes da utopia. **Physis**, v. 18, n. 1, 2008.

POULANTZAS, N. **O Estado, o poder, o socialismo**. 4. ed. São Paulo: Graal, 2000.

RAKOVE, M. **Don't make no waves...** don't back no losers: an insider's analysis of the Daley machine. Bloomington: Indiana University, 1975.

SANTOS, W. G. **Cidadania e justiça**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1979.

SHONFIELD, A. **Capitalismo moderno**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1968.

SPOSATI, A. **A menina LOAS**: um processo de construção da Assistência Social. 6. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2012.

