



UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS APLICADOS
ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS
MESTRADO EM POLÍTICA SOCIAL

VINICIUS SOARES FERREIRA

A construção da representação da sociedade civil nos conselhos gestores de políticas públicas: o caso do Conselho Municipal de Assistência Social do Rio de Janeiro.

Orientadora: Profa. Dra. Mônica Senna

Niterói
2009



UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS
APLICADOS
ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE ESTUDOS PÓS-
GRADUADOS MESTRADO EM POLÍTICA
SOCIAL

VINICIUS SOARES FERREIRA

**A construção da representação da sociedade civil nos conselhos
gestores de políticas públicas: o caso do Conselho Municipal de Assistência
Social do Rio de Janeiro.**

Dissertação apresentada ao Programa de Estudos Pós-graduados, Mestrado em Política Social, da Escola de Serviço Social da Universidade Federal Fluminense, em cumprimento parcial dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Política Social.

Orientadora: Profa. Dra. Mônica Senna

Niterói
Maio de 2009

Ficha Catalográfica elaborada pela Biblioteca Central do Gragoatá

F383 Ferreira, Vinicius Soares.

A construção da representação da sociedade civil nos conselhos gestores de políticas públicas: o caso do Conselho Municipal de Assistência Social do Rio de Janeiro / Vinicius Soares Ferreira. – 2009. 121 f.

Orientador: Mônica Senna.

Dissertação (Mestrado em Política Social) – Universidade Federal Fluminense, Escola de Serviço Social, 2009.

Bibliografia: f. 117-120.

1. Sociedade civil. 2. Representação. I. Senna, Mônica. II. Universidade Federal Fluminense. III. Título.

CDD 306.2

VINICIUS SOARES FERREIRA

A construção da representação da sociedade civil nos conselhos gestores de políticas públicas: o caso do Conselho Municipal de Assistência Social do Rio de Janeiro.

Dissertação apresentada ao Programa de Estudos Pós-graduados, Mestrado em Política Social, da Escola de Serviço Social da Universidade Federal Fluminense, em cumprimento parcial dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Política Social.

Banca Examinadora:

Profa. Dra. Mônica Senna (Orientadora)

Profa. Dra. Lenaura Lobato - UFF

Profa. Dra. Vanda Ribeiro - UERJ

Niterói

Maio de 2009

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar agradeço ao tempo, que me deu clareza e maturidade para perceber a importância desse estudo para minha vida.

Um trabalho como esse é construído mesmo antes de se propor a fazê-lo. Encarar uma empreitada dessa é tarefa para aqueles que reconhecem a importância do estudo na construção de nossa história e, salvo o caso de raros iluminados que entendem isso por si só, em geral deve-se à família esse estímulo. Diante disso, muito obrigado ao meu pai e minha mãe por terem sido, acima de tudo, exemplos de inteligência e zelo com a educação.

Também não poderia me dedicar a esse estudo se não fosse à compreensão e o empenho de pessoas especiais com as quais se pode contar na hora do desalento, quando o horizonte parece mais longe e o espírito fica suscetível à vacilos. À jojô, que além de ser exemplo de força tem sido uma companheira merecedora dos meus mais profundos agradecimentos: obrigado e beijos!

Pela compreensão e tolerância, pelas orientações claras e precisas, e por estar comigo até agora mesmo depois de tudo que passou (ou não passou) nesse curso, minha sincera gratidão e carinho a você Mônica. Já estamos a praticamente três anos juntos e nem vimos o tempo passar, né?!

Por ter sido desde a concepção do meu projeto um amigo fiel e sempre disponível, generoso com sua inteligência e apto a ajudar, devo ao caro Robson Roberto meus profundos agradecimentos.

Além do mais a todos os professores que me guiaram até aqui, desde a mais tenra infância, e a partir dos quais me tornei o que sou... Obrigado!

A todos que trago no pensamento e que gostaria de ter tempo para agradecer expressamente, inclusive a você que está lendo agora, muito obrigado e grande abraço!

RESUMO

No contexto de redemocratização vivido no Brasil a partir do final dos anos 1970, a chamada “sociedade civil” adquire grande visibilidade no meio acadêmico e político, à medida que aumenta sua participação no cenário nacional. Foi a busca por formas de participação política capazes de suprimir os limites do modelo representativo, e assim envolver mais intimamente as organizações da sociedade civil, que levaram até a consolidação de novas propostas de democracia, como a participativa e a deliberativa. Nesse cenário, emergem também espaços de deliberação política – como os conselhos gestores de políticas públicas – nos quais a sociedade civil organizada participa desde a formulação até a fiscalização dessas iniciativas, assumindo também um novo papel de representação. Diante de um arcabouço teórico construído para justificar e legitimar a representação exercida através dos partidos e dos políticos, tendo o voto como elemento de autorização e até prestação de contas, a representação dessas organizações exige uma nova concepção de representação e representatividade lastreada em diferentes valores como, por exemplo, a própria dinâmica de relacionamento erguida entre elas e seus representados. O estudo em tela irá, a partir do Conselho Municipal de Assistência Social do Rio de Janeiro (CMAS-RJ), verificar duas formas de representação nascidas nesse colegiado: a estabelecida entre as entidades conselheiras e as demais organizações presentes no CMAS-RJ – o que será chamada de representação externa -, e a relação de cada uma das entidades conselheiras com a pessoa física que a representa ali – representação interna. No tocante à relação externa percebeu-se que as entidades reconhecem e buscam manter uma conexão com suas representadas, publicizando sua atuação nas deliberações desse colegiado, e através disso reforçando seu papel de representante política. Na representação interna, percebeu-se que há uma forte atuação de cada uma dessas organizações no acompanhamento e direcionamento de seu representante no CMAS-RJ, onde esse busca respaldar suas decisões com os órgãos decisórios internos à entidade representada. Porém, nos dois casos é evidente a conservação da independência e autonomia de cada representante diante de seus representados.

Palavras chave: sociedade civil, conselhos gestores, representação.

ABSTRACT

During the Brazilian redemocratization scene, in the end of the 70's, the so called civil society gained visibility among academy and politics, while its participation in the national scenario increased. The will to find political participation manners different from the representative model and limits, with more participants from the civil society and its democratic councils, made new democratic proposals possible, like the participative and the deliberative. This situation contributed to the emerging of new places for political deliberation – like the political administration councils – in which civil society took part from the beginning of its creation until the fiscal activities, taking on a new character in the representative scene. Dealing with all the theory build to justify and legitimate the representation of the political parties and politicians, having the vote as an authorization instrument, the role of these organizations requests a new concept of representation based upon other values as the dynamism of the new relationship established between them. This thesis will verify two types of representation born in the Municipal Council of Social Assistance of Rio de Janeiro (MCSA-RJ), the one between the entities participants in the Council and the other organizations that take part in the SAMC-RJ – which will be the external representation -, and the relation between each entity and its representative in the Council – internal representation. In concern with the external representation, it was observed that the entities recognize and try to maintain a good connexion with its representative, giving attention to its actions in the Council, through what it assures the role of its political representative. In the internal representation, it was observed that there is a strong action of the organizations in the projects and plans of the MCSA-RJ. Nevertheless, in both cases it is remarkable the independence and autonomy of each representative with its representators.

Key words: civil society, political administration councils, representation.

LISTA DE SIGLAS

ADEZO – Associação de Apoio as Pessoas Portadoras de Deficiência da Zona Oeste.

CMAS/RJ – Conselho Municipal de Assistência Social do Rio de Janeiro

FEBIEX – Federação Estadual das Instituições de Reabilitação do Estado do Rio de Janeiro.

FENEIS – Federação Nacional de Educação e Integração dos Surdos

FIB – Federação das Instituições Beneficentes do Estado do Rio de Janeiro

LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social

SBA – Sociedade Beneficente de Anchieta

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
CAPÍTULO 1: PARTICIPAÇÃO, SOCIEDADE CIVIL E REFORMA DEMOCRÁTICA	15
1.1 constituição federal de 1988: marco legal de institucionalização da participação.....	17
1.2 Participação e reforma democrática	18
1.2.1 Tipos de participação.....	23
1.1 – a “nova” sociedade civil brasileira e a construção da esfera pública.....	31
CAPÍTULO 2: REPRESENTAÇÃO E REFORMA DEMOCRÁTICA	38
2.1 Representação política: seus conceitos e questões.....	40
2.2 novos atores da representação: as organizações da sociedade civil.....	47
2.2.1 Possibilidades e dilemas da representação por organizações.....	53
2.2.2 – Uma nova perspectiva de representatividade e da legitimidade.....	56
CAPÍTULO 3: PARTICIPAÇÃO E REPRESENTAÇÃO: NOVOS MODELOS DE DEMOCRACIA E O CONTROLE SOCIAL	61
3.1 Participação, representação e modelo de democracia.....	62
3.1.1 A proposta representativa.....	63
3.1.2 A democracia participativa.....	65
3.1.3 Democracia Deliberativa.....	69
3.2. Participação, representação e controle social.....	72
3.3 – novos espaços de participação e representação: os conselhos gestores.....	76
CAPÍTULO 4: OS PROCESSOS DE REPRESENTAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NO CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DO RIO DE JANEIRO – UM ESTUDO DE CASO	82
4.1 Considerações metodológicas.....	83
4.1.1 O lócus de estudo.....	84
4.1.2 A coleta de dados.....	85
4.1.3 o roteiro da entrevista.....	86
4.1.4 O trabalho de campo.....	87

4.2 – o Conselho Municipal de Assistência Social do Rio de Janeiro:	
Características gerais e composição da sociedade civil.....	88
4.2.1 – Dinâmica e perfil dos participantes do Conselho Municipal de Assistência Social do Rio de Janeiro.....	91
4.3 Relação conselheiro e entidade.....	104
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	112
BIBLIOGRAFIA.....	117
ANEXO.....	121

INTRODUÇÃO

O interesse por estudar os processos de participação da sociedade civil em espaços de gestão compartilhada, como os conselhos gestores, e as novas competências de representação surgidas a partir disso, teve início com minha primeira experiência profissional, na qual coube a mim, articular em dezenas de Municípios ao longo do país espaços de participação e gestão compartilhada que contemplassem o poder público local, a iniciativa privada, e as lideranças e organizações sociais atuantes ali. A estrutura dos conselhos gestores de políticas públicas desde o início serviu de referência para pensar esses espaços que precisavam ser criados.

Ao mesmo tempo concluía minha graduação em Direito pela Universidade Federal de Ouro Preto, e achei conveniente aproveitar o estudo dos conselhos como tema da monografia de conclusão da graduação. Com esse estudo foi possível aprofundar um tanto mais em questões que se mostravam candentes acerca dos conselhos gestores de políticas públicas. Por um lado eles traziam consigo o gérmen de uma nova proposta de governar, centrada na articulação entre poder público e sociedade civil em torno da produção, implementação, e acompanhamento das políticas públicas, especialmente aquelas de corte social.

Por outro já apresentavam limitações quanto à capacidade de agregar segmentos excluídos da sociedade em seus processos - como era sua proposta - e romper com as práticas clientelistas que marcavam as políticas públicas, principalmente no âmbito dos municípios. A dificuldade de se afirmar como espaço de deliberação, dotado de autonomia em relação ao poder público também já era apontada pelos estudiosos do tema. Porém para compreender bem os conselhos e os processos que os levam a atender ou não suas potencialidade e expectativas foi necessário mergulhar no cenário em que eles foram forjados, as raízes de sua concepção, os anseios daqueles que viam neles algo realmente tão inovador.

Essa pesquisa conduziu ao universo da sociedade civil e sua relação com o Estado, a partir tanto da história brasileira como também das experiências internacionais, algumas muito parecidas com as nossas – como as vividas em outros países da América Latina. A partir desse estudo também foi possível compreender as diferentes formas de participação assumidas pela sociedade, e a complexidade

desse universo que às vezes é resumido de forma tão simplória como “sociedade civil”.

Enfim, a dissertação que agora se inicia, marcando a conclusão de um longo período de trabalho, tem em toda essa experiência sua origem, mas pretende ir além, como deve ser um estudo de Mestrado. Sua proposta ainda passa pelos conselhos gestores de políticas públicas, mas agora lançará um olhar específico sobre os processos de representação que unem as organizações da sociedade civil detentoras do mandato nos conselhos e as demais organizações presentes ali. Compreender o universo de representações que nascem com a participação das organizações da sociedade civil nos conselhos gestores não seria completo se fossem negligenciados os mecanismos internos de representação a cada uma delas. Como nos conselhos gestores cada entidade participa através de seu representante conselheiro, aqui também será aprofundado o conhecimento sobre a relação desse representante com sua entidade, ou melhor, com as pessoas – especialmente as que tem poder de decisão - que compõem sua entidade.

Embora até aqui tenha se falado genericamente de conselhos gestores de políticas públicas, sem especificar a política sobre a qual deve atuar nem mesmo o ente federativo ao qual está ligado – União, Estado, ou Município – o *lócus* desse estudo será o Conselho Municipal de Assistência Social do Rio de Janeiro (CMAS/RJ). A partir da atuação dos conselheiros da sociedade civil nesse espaço é que o presente estudo buscará revelar os processos de representação engendrados entre esses conselheiros e sua “base” tanto interna como externa. Como base, genericamente, pode-se entender o universo de pessoas – físicas ou jurídicas – tanto que compõem internamente cada um dessas entidades, como pelas demais organizações da sociedade civil inscritas no CMAS-RJ.

O objetivo específico deste trabalho é revelar como se forja a representação, tanto a externa como a interna, por um lado a partir do aprofundamento das relações entre a entidade conselheira com as demais entidades envolvidas na política municipal de Assistência Social, como por outro tomando como base a relação entre a pessoa que representa essa entidade no CMAS, e as demais que constituem essa entidade.

Para isso será necessário em primeiro lugar analisar e compreender o(s) processo(s) de escolha (indicação / eleição) das entidades que irão compor a representação da sociedade civil no CMAS/RJ, como também o processo interno a

cada uma dessas entidades, na escolha daquela pessoa que irá representá-la nesse mesmo conselho. Outro ponto será examinar como se dá a relação dos representantes da sociedade civil no CMAS-RJ em relação às demais entidades do Conselho, tanto antes da eleição – buscando construir uma base de apoio – como durante o mandato – prestando contas às demais organizações interessadas nas atividades do CMAS-RJ.

Para compreender essa relação entre a entidade representante e o universo das demais organizações, será levantado se há, e quais são, os espaços/eventos que os conselheiros lançam mão para aprimorar essa relação inter-institucional, e se há ou não por parte das entidades representadas um comportamento ativo de buscar os representantes da sociedade civil para compreender e se apropriar dos trabalhos do CMAS/RJ. Como a influência do poder público sobre os conselheiros da sociedade civil é algo que pode implicar prejuízos sobre sua atuação, também compõe um dos objetivos específicos desta dissertação levantar, a partir da percepção dos conselheiros não-governamentais sua perspectiva sobre a influência dos representantes da Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, e mesmo de outros atores ligados a ela na tomada de decisão de cada um deles.

Internamente à entidade, compõe o universo dos objetivos específicos deste trabalho levantar as perspectivas dos conselheiros – pessoas físicas – sobre o acompanhamento de sua entidade em relação ao seu desempenho no CMAS/RJ, ou seja, se as demais pessoas que compõem a entidade têm interesse em participar das deliberações do conselho, discutindo internamente os temas importantes, seja através da pauta prévia de cada assembleia, seja apontando diretrizes para atuação de seu representante no Conselho. Também é importante na construção do processo interno de representação a observação sobre os limites da liberdade de decisão desse conselheiro nas deliberações do CMAS/RJ.

Para alcançar esses objetivos, a presente dissertação será dividida em duas partes, sendo uma teórica – a partir do levantamento de dados bibliográficos principalmente – e um estudo de caso – que contempla a realização de entrevistas com os conselheiros da sociedade civil.

A parte teórica será composta por três capítulos que abordarão os temas fundamentais para a compreensão da representação exercida pelas organizações da sociedade civil em conselhos gestores, neste caso específico, no CMAS/RJ. O primeiro capítulo com o título “Participação, sociedade civil, e reforma democrática”

irá contextualizar a temática da participação e do surgimento/fortalecimento da sociedade civil, com o momento vivido pelo Brasil desde o fim dos anos 1970 até a década de 1990, marcado a princípio pela transição de uma ditadura militar para o regime democrático, especialmente no fim dos anos 1970 até os anos 1980, bem como pela imposição de uma nova ordem mundial caracterizada pela revisão – e redução - do papel do Estado quanto aos seus poderes e suas atribuições. Aqui a participação será abordada desde suas diversas concepções, passando pela apresentação das expectativas sobre seus reflexos na vida sócio-política brasileira, as compreensões de suas limitações, até a enumeração de seus variados “tipos”.

Ainda no primeiro capítulo a emergência da sociedade civil será apresentada como resultado, a princípio, da organização de atores não-governamentais e não-econômicos na busca de sua autonomia em relação ao Estado, para depois ganhar força e heterogeneidade, passando a compor junto com representantes estatais espaços de controle social de políticas públicas, além da defesa dos mais diversos interesses – meio ambiente, cultura, gênero, etc – diante um variado número de fóruns.

O Capítulo 2 será o espaço para compreender, a princípio, os elementos que constituíram o modelo de representação política vigente e dominante atualmente, seus elementos constituintes, seus atores (partidos políticos e eleitores), e as questões que movem as discussões sobre o tema no mundo político. Em um segundo momento, o mesmo capítulo II abrigará a apresentação das transformações surgidas na seara da representação política nesse contexto de ampliação da participação política para atores até então negligenciados no processo de tomada de decisão: a sociedade civil. Aqui serão apresentadas as organizações da sociedade civil como detentoras desse potencial de representação, e a necessidade de repensar os critérios de representatividade e legitimidade para atender a uma modalidade de representação que muitas vezes não se dá nos moldes conhecidos.

Já no capítulo 3 os elementos abordados sobre participação, sociedade civil, e representação política convergem para recomendar a proposição de modelos de democracia mais aptos às novas demandas e atores emergidos nesse processo de reforma democrática. Outro ponto fundamental nesse capítulo é o debate sobre controle social e principalmente sobre conselhos gestores. A importância da apresentação da temática do controle social é que ela organiza um discurso que traz em seu bojo todos os elementos apontados no trabalho até agora, dando contornos

mais claros sobre as expectativas e as demandas acerca ampliação dessa participação e a necessidade de abertura do Estado para os atores da sociedade civil. Por fim, os conselhos gestores serão abordados como *lócus* de realização do controle social e de concretização da representação das organizações da sociedade civil. Também ganharão espaço nessa parte os apontamentos, a partir da perspectiva da literatura, de suas conquistas como também das limitações encaradas por esses conselhos.

O capítulo 4 tem o objetivo de descrever o resultado da pesquisa de campo feita durante o mestrado, para confrontar com os elementos teóricos então apresentados. Dividido em dois momentos, esse capítulo começa com as considerações metodológicas. Diz tratar-se pesquisa qualitativa, tendo como instrumentos de coleta de dados a realização de entrevistas semi-estruturada com os conselheiros da sociedade civil, além de pesquisa em documentos do CMAS/RJ, e entrevista com seu corpo técnico. No segundo momento do capítulo, são feitas considerações sob os aspectos formais dos Conselhos Municipais de Assistência Social, sua previsão legal desde a Constituição Federal de 1988, passando pela Lei Orgânica da Assistência Social, até chegar na legislação que estabeleceu o CMAS/RJ. Ao longo dessa parte, a medida que se apresenta as configurações do CMAS/RJ são confrontadas as previsões legais desse conselho, as perspectivas da literatura acerca da representação da sociedade civil em conselhos gestores de políticas pública, e especificamente sobre Conselhos Municipais de Assistência Social, com a percepção dos próprios conselheiros, colhidas durante as entrevistas.

As considerações finais serão feitas logo após o Capítulo IV e terão como objetivo amarrar os temas abordados ao longo do trabalho, avaliar os objetivos sob a perspectiva do que foi proposto e do que pode ser feito, fazer uma auto-crítica sobre o trabalho realizado, além de apontar para os leitores potenciais temas de pesquisa que emergem a partir deste trabalho.

CAPÍTULO 1: PARTICIPAÇÃO, SOCIEDADE CIVIL E REFORMA DEMOCRÁTICA.

O presente capítulo busca apresentar elementos históricos e conceituais que cercam a emergência de um novo padrão de participação experimentado no Brasil, principalmente a partir da década de 1970. Toma como base a luta pela redemocratização encetada nessa época e que culminou também na emergência de atores sociais dotados de autonomia em relação ao Estado. Outro fenômeno importante a ser abordado no capítulo refere-se ao processo de reforma do Estado, pelo qual passou o Brasil a partir dos anos 1980 e principalmente nos anos 1990, com a conseqüente estruturação de uma nova proposta de participação política e o surgimento de uma sociedade civil marcada pela busca de sua autonomia.

Para situar melhor esse dois fenômenos, vale uma rápida apresentação do cenário que os cercava. Na década de 1970 o Brasil vivia o auge de um regime político militar e autoritário, iniciado na década anterior, marcado por sua truculência com as manifestações sociais e a limitação dos direitos políticos dos cidadãos como os de associação, participação, etc. Outra característica desse período era a centralização das decisões políticas como também das receitas governamentais nas mãos da União. Fora da esfera governamental, muitas resistências e oposições ao regime militar ganhavam espaço ao longo da década, apesar da forte repressão e controle governamentais.

Uma parcela da sociedade civil se organizava, inclusive de forma armada, para forçar a mudança desse cenário, principalmente no que tange à restituição dos direitos políticos, com a conseqüente reabertura democrática. Foi nesse período que muitos autores (AVRITZER, 2007; GOHN, 2007) identificam o surgimento do que se denominou uma nova sociedade civil no Brasil, que tinha como características a construção de sua autonomia em relação ao Estado, além de ter como elemento aglutinador a articulação em torno da redemocratização. Esse processo se estendeu até os anos 1980, quando os esforços empreendidos por esses atores resultaram na restituição daqueles direitos até então suprimidos, e inclusive a construção de um novo pacto, configurado na Constituição promulgada em 1988.

Paralela a essa “luta”, ganhou vulto no Brasil, a partir dos anos 1980 e principalmente nos anos 1990, a defesa de uma reestruturação do Estado, visando

sanar alguns de seus “males” como a centralização e a burocratização, que incluía a revisão de seu papel na regulamentação da economia e na prestação de serviços públicos. Um dos elementos impulsionadores desse movimento era a alardeada crise fiscal, que não se restringia ao Brasil, uma vez que tinha dimensão global, e a perspectiva de falência daquele modelo de Estado. Grande parte do receituário de reforma do Estado, pregados principalmente pelos órgãos de cooperação internacional como o FMI (Fundo Monetário Internacional) e o Banco Mundial, ia ao encontro de temas pautados pela sociedade civil na luta pela reabertura democrática, como a ampliação da participação para a sociedade civil, a adoção de um modelo de democracia para além da representação - encampando princípios da democracia participativa - e a descentralização das receitas públicas e da esfera de decisão política para os Estados, e, principalmente para os municípios. (TATAGIBA; 2000)

Para Lavalle, Houtzager, e Castello, (2006a), no processo de reforma estatal pôde-se constatar uma clara perspectiva societária tendo como característica o fato das inovações institucionais serem pensadas, normalmente, a partir das perspectivas analíticas da participação e da sociedade civil. Por isso o aprofundamento e a correlação desses dois pontos dá a tônica deste capítulo.

Analisando tanto o processo de redemocratização como as proposições e iniciativas de reforma do Estado, Nogueira (2004) conclui que esses dois fenômenos foram marcados pela presença de quatro idéias inerentes ao discurso democrático em geral, e ao radicalismo democrático em particular: descentralização, participação, cidadania e sociedade civil. Luchmann reforça esse ponto de vista:

A adoção desta perspectiva teórica, que relaciona de forma intrínseca os termos democracia, participação e sociedade civil, está intimamente relacionada, no país, ao fato de que foram (fundamentalmente, mas não exclusivamente) as organizações deste campo as que lutaram pela implementação e institucionalização de espaços participativos de gestão de políticas públicas, espaços estes que, em grande medida, foram programados ou desenhados visando à incorporação de *um tipo de participação política que ocorre através da representação das organizações da sociedade civil*. Como veremos, os Conselhos Gestores constituem-se experiências exemplares nesse sentido. (LUCHMAN, 2007, p. 147).

Essa confluência de interesses (embora motivados por causas diversas) fortaleceu ambos os processos em andamento, tendo na Constituição de 1988 o marco legal que cristalizava as demandas elencadas mais acima.

1.1 constituição federal de 1988: marco legal de institucionalização da participação.

A Constituição Federal de 1988 representou um marco legal de transformação das sociedades civil e política brasileira, encerrando um capítulo marcado pelo forte autoritarismo e centralização do poder na vida política nacional. Isso porque no Brasil, até o final dos anos 1970 e início dos anos 1980, o modelo de gestão pública baseava-se na concentração do poder decisório e executivo no governo federal, definindo-se atribuições e competências residuais para o nível estadual e atribuições de interesse local para os municípios (JACOBI, 2002).

Para Nogueira (2004), em países como o Brasil, que romperam o com regimes e com situações ditatoriais ao longo dos anos 1980, o processo mesmo da (re) democratização funcionou como importante incentivo à participação, sobretudo porque a própria dinâmica desse processo dependeu, em maior ou menor medida, de avanços em termos de mobilização social, ou seja, de participação política. Após a abertura democrática, o próprio texto constitucional passou a estabelecer a participação como um dos princípios ordenadores da administração pública brasileira.

Em seu texto, a Constituição Federal de 1988 cristalizou demandas sociais construídas ao longo desses anos, demandando abertura democrática e ampliação da participação, além de uma maior descentralização do poder, fortalecendo, acima de tudo, a esfera local. Essa demanda por ampliação democrática ia além do simples direito de eleger seus representantes para compor os poderes Executivo e Legislativo.

Ela demandava uma maior radicalização da democracia com a constituição de espaços participativos que viabilizassem a interação entre Estado e sociedade civil no controle de políticas públicas. Com isso, as mudanças trazidas pela nova constituição fortaleciam o caminho de instauração da democracia ao mesmo tempo

em que alinhava com discussões travadas internacionalmente sobre a necessidade de reformá-la.

A Constituição revelou esse anseio através de várias normas. O artigo 14, por exemplo, estabelece que a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal (...) e, nos termos da lei, mediante: I – Plebiscito; II – Referendo; III – Iniciativa popular”. No capítulo sobre seguridade social, o artigo 194 estabelece que: “compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos: caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores dos, empregadores, dos aposentados, e do Governo nos órgãos colegiados” (inciso VII). No artigo 198 inciso III, que dispõe sobre a política de saúde: “As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizados com as seguintes diretrizes: participação da comunidade.” Já na seção sobre Assistência Social, encontramos no artigo 204: “As ações governamentais na área da assistência social serão (...) organizadas com base nas seguintes diretrizes: I – Descentralização político administrativa, cabendo à coordenação e as normas gerais ao esfera Federal, e à coordenação e execução dos respectivos programas às esferas estaduais e municipais, bem como a entidades beneficentes e de assistência social; II - Participação da população por meio de organizações representativas, na formulação de políticas e no controle das ações em todos os níveis.

1.2 Participação e reforma democrática

A questão da participação, como já dito, está estruturada em um contexto maior que envolve o aprofundamento do processo democrático e a compreensão de seu impacto na ampliação da capacidade de influência da sociedade civil sobre os diversos processos decisórios ocorridos na elaboração e implementação de políticas públicas, principalmente as de corte social. Nesse sentido, a participação social se apresenta como importante instrumento de fortalecimento da sociedade civil, principalmente dos setores mais excluídos, já que a superação das carências acumuladas depende também da interação de agentes públicos e privados. Com

isso, a participação social se enquadra no processo de redefinição dos setores público e privado, visando a redistribuir o poder em favor daqueles sujeitos sociais que geralmente não tem acesso a esse poder. (Jacobi, 2002)

Wolfe & Stiffel (1994) *apud* Jacobi (2002; p. 24) definem participação como um conjunto de esforços organizados para incrementar o controle sobre os recursos e as instituições reguladoras, em determinadas situações sociais, por parte de grupos e movimentos até então excluídos de tal controle.

Em seu Dicionário de Política, Bobbio; Matteucci; e Pasquino (1999) ensinam que o termo participação política pode ser usado para designar uma variada série de atividades: o ato do voto, a militância em um partido político, a participação em manifestações, a discussão de acontecimentos políticos, até a pressão exercida sobre um dirigente político. Em complemento, Teixeira (2005, p. 39) propõe que:

Independente da forma que se revestir, participação quer dizer “fazer parte”, “tomar parte”, “ser parte” de um ato ou processo, de uma atividade pública, de ações coletivas. A referência à “parte” implica pensar o todo, a sociedade, o Estado, a relação das partes entre si e destas com o todo. Como esse todo não é homogêneo, as partes têm interesses, aspirações, valores e recursos de poder diferenciados.

Para Nogueira (2004) ainda que nem toda participação seja imediatamente política, toda forma de participação se orienta por algum tipo de relação como poder, seja o poder de outros atores, seja o de determinados centros organizacionais e decisórios. Em complemento o autor esclarece que:

Quem participa almeja afirmar-se diante de alguém, sobrepujar alguém, resolver algum problema ou postular a posse de bens e direitos, modificando sua distribuição. Vale-se, para tanto, de recursos (políticos, técnicos, financeiros, e intelectuais) próprios ou disponíveis em alguns espaços comuns. (NOGUEIRA, 2004; p. 129)

Bobbio; Matteucci; e Pasquino (1999) ressaltam que na expressão participação política é indispensável destrinchar bem tanto os sentidos da expressão “participação” como também o de “política”, pois a expressão muitas vezes é usada tanto para expressar a participação, por exemplo, em partidos políticos em sociedades pluralistas, como também as grandes mobilizações de massas nos

regimes autoritários. Os autores citam que se para algumas ações, como o ato de votar, não resta dúvida sobre seu caráter político, há outras em que esse conteúdo não é tão claro. Também o termo participação se acomoda a diferentes interpretações, já que se pode participar, ou tomar parte nalguma coisa, de modo bem diferente, desde a condição de simples espectador como à de protagonista de destaque.

Por isso, Teixeira (2005, p. 37) propõe que para entender melhor o conceito, o fundamental é caracterizar o elemento “poder político”, que não se deve confundir nem com autoridade nem com Estado, mas sim tratar de uma relação em que atores, usando recursos disponíveis nos espaços públicos, fazem valer seus interesses, aspirações e valores, afirmando-se como sujeitos de direitos e obrigações.

Para o desenvolvimento da participação política é necessário que a estrutura de poder garanta uma certa abertura, além de direitos fundamentais como o de reunião, associação, e liberdade de expressão. Também para a potencialização da participação política é necessário tanto da existência de canais de interlocução entre Estado e sociedade e entre os próprios atores, como também o funcionamento de organizações sociais autônomas que se preocupem com as questões gerais da sociedade, dando a essa atuação um caráter político e transformador. Finalmente, a cultura política deve ser considerada não como uma variável independente, mas como outro fator que impulsiona a participação, inter-relacionado com os outros elementos. (NOGUEIRA, 2004)

No entanto, segundo Demo (1988) a falta desses espaços ou condições de participação não devem ser vistos como um problema. Esses são, na verdade, apenas o ponto de partida, porque por tendência histórica primeiro se encontra a dominação, e, depois, se conquista a participação. O mesmo autor defende que a participação não pode, portanto, ser entendida como dádiva, concessão, ou algo pré-existente.

Não pode ser vista como dádiva, pois assim seria participação tutelada e vigente na medida das boas graças do doador. Não pode ser concessão porque não é fenômeno residual ou secundário da política, mas sim um de seus eixos fundamentais. Por fim, não pode ser entendida como algo pré-existente, porque o espaço de participação não cai do céu por descuido, e é sempre fruto de uma batalha, uma conquista (DEMO, 1988, p. 18).

Ilustrando bem isso, Bava afirma que :

O Estado não se auto-reforma. Nós não podemos esperar do Estado que ele resolva abrir mão de uma parcela de seu poder. Não existe referencia na história universal de que isso tenha acontecido. O Estado só se modifica por pressão da sociedade.” (BAVA, 2000, p. 68)

Embora pareça um truísmo a defesa da participação dos cidadãos e suas organizações nos processos decisórios estatais, é importante para concretização do objetivo deste trabalho justificar e oferecer elementos que permitam ao leitor concluir sobre a real importância. Para isso cabe uma pergunta: para que participação?

A primeira justificativa é que se espera que por meio da participação da sociedade civil nos espaços institucionais, seja possível reverter o padrão de planejamento e execução das políticas públicas no Brasil que, embora hoje goze de uma cultura política participativa em fortalecimento e de canais institucionalizados de participação, ainda é marcada por sua restrição a pequenos grupos, deixando de fora do processo decisório, importantes interesses que são diretamente afetados pelo resultado das políticas públicas.

A mudança desse padrão seria possível porque a participação provocaria um tensionamento nas agências estatais, tornando-as mais transparentes, mais responsáveis, mais suscetíveis ao controle da sociedade. Com isso a sociedade poderia exercer um papel mais efetivo de fiscalização e controle estando mais próxima do Estado, assim como poderia imprimir uma lógica mais democrática na definição da prioridade na alocação dos recursos públicos. Esses mecanismos de participação obrigariam o Estado a negociar suas propostas com outros grupos sociais, dificultando a usual confusão entre interesse público e os interesses dos grupos que circulam em torno do poder estatal e costumam exercer influência direta sobre ele. (TATAGIBA; 2002)

Jacobi (2002) justifica a relevância na implementação de novos canais participativos, alegando que eles cumprem o papel de possibilitar uma forma mais direta e cotidiana de contato entre as instituições públicas e os cidadãos, fazendo com que os interesses e concepções político-sociais desses sejam levados em

consideração nos processos decisórios. Para Azevedo (1994) *apud* Jacobi (2002, p. 34):

[...] as práticas participativas representam acima de tudo uma real possibilidade de ampliar o espaço público, superando com isso a nossa tradição histórico de identificá-lo apenas como sinônimo de governamental. Com isso, criam-se as condições para romper as práticas tradicionais – populismo, autoritarismo, clientelismo, assistencialismo, mandonismo, patrimonialismo, e privatização da política nas suas diversas acepções.

Pateman (1992) *apud* Luchmann (2007, p. 142) complementa afirmando que

A participação tem um forte papel educativo e promove, por um processo de capacitação e conscientização (individual e coletiva), o desenvolvimento da cidadania, cujo exercício configura-se como requisito central na ruptura com o ciclo de subordinação e de injustiças sociais. Com efeito, a participação conferiria um outro ciclo (virtuoso) ancorado nas relações entre participação cidadã, mudança da consciência política e redução das desigualdades sociais.

Por fim, Silva; Jaccoud; Beghin (2005) *apud* Behring (2007) concluem que a participação buscada no Brasil se justifica, pois ela promove a transparência na deliberação e visibilidade das ações públicas, ampliando, com isso, a democratização do sistema decisório. Também a participação social permite maior expressão e visibilidade das demandas sociais, provocando um avanço na promoção da igualdade e da equidade nas políticas públicas.

Embora a participação tenha sido apresentada de forma até ufanista até agora, Nogueira (2004) aponta que, todavia, as novas objetivações do capitalismo e da sociedade moderna induzem, de alguma forma, que a participação se descole da política em benefício de um vínculo mais estreito com os interesses particulares, e com o atendimento a demandas específicas.

Há uma certa tendência a forçar que a participação deixe de ser pensada como recurso vital para a recriação do social, ou a instituição de formas mais democráticas e civilizadas de convivência, e passe a ser pensada como um meio para a inversão de prioridades governamentais e transferência de custos gerenciais. Com isso, a participação tende a converter-se em um instrumento para solidarizar governantes e governados, para aliviar e agilizar a ação

governamental, para compartilhar custos e decisões, para reduzir atritos entre governo e sociedade. (NOGUEIRA, 2004, p.141)

Além da existência de várias perspectivas sobre o papel e a importância de se ampliar a participação política para estratos maiores da sociedade civil, há ainda um amplo universo de “tipos” de participação, cada um marcado pela organização de diferentes elementos como os atores dessa participação, os objetivos e motivações, a presença do Estado, o caráter mais ou menos político, dentre outros como se verá agora.

1.2.1 Tipos de participação

Para Teixeira (2000) o fenômeno da participação situa-se entre várias dicotomias: direta ou indireta, institucionalizada ou “movimentalista”, orientada para a decisão ou para a expressão. Sobre isso, Bobbio; Matteucci; Pasquino (1999) reforçam que a participação direta só é possível em contextos políticos muito restritos, e que a maioria da participação é indireta e se manifesta, por exemplo, na escolha dos dirigentes.

Já sobre a dicotomia participação institucionalizada ou “movimentalista”, ela não se reduz, segundo Doimo (1995) *apud* Teixeira (2000), ao aspecto da existência ou não de regulamentação, mas diz respeito, sobretudo, ao funcionamento de lógicas diferentes.

No caso dos movimentos, a lógica é presidida por valores éticos, morais e comunitaristas, contrapondo-se à lógica “racional competitiva” em que prevalecem critérios de racionalidade e eficácia, presentes nos sistemas econômicos e políticos. Também não se pode confundir institucionalização com formalização, na medida em que os próprios movimentos buscam também estabelecer regras e parâmetros para sua ação, assumindo também novas formas de institucionalidade (TEIXEIRA, 2000, p. 45)

Ainda segundo Teixeira (2000), é importante entender a diferença entre participação orientada para decisão e participação orientada para expressão. A

primeira caracteriza-se pela intervenção de atores da sociedade civil, de forma organizada, no processo decisório, e tem sido enfatizada, até pelos seus críticos, como elemento fundamental e definidor do conceito. Para Nogueira (2004) caracterizador dessa proposta de participação é a presença de uma “lógica estratégica” onde é colocada a questão do outro, do Estado, e da modificação dos termos das relações de autoridade e de dominação.

A segunda, voltada para a expressão, ainda que possa apresentar impacto ou influência no processo decisório, tem caráter mais simbólico, ou seja, especifica-se por marcar presença na cena política, apesar de sua importância na formação de opinião. Aqui Nogueira (2004) aponta como elemento definidor o “elemento comunicativo”, focado apenas na expressão de valores ou interesses. Considerando o envolvimento dos atores no processo decisório, Bobbio; Matteucci, e Pasquino (1999) destacam que é possível distinguir ao menos três formas ou níveis de participação política. Essas formas são, respectivamente, identificadas pelos seguintes termos: presença, ativação, e participação.

A primeira, presença, é a forma menos intensa, marcada por comportamentos receptivos ou passivos como presença em reuniões, exposição voluntária a mensagens políticas, e outras situações nas quais o indivíduo não tenha nenhuma contribuição pessoal. A segunda forma, apontada por ativação, pode ser caracterizada quando, por exemplo, o sujeito desenvolve atividades que lhe foram confiadas eventual ou permanentemente, como também aquelas em que ele pode promover por si só. Exemplos são quando há um envolvimento em campanhas eleitorais, quando se participa de manifestações de protestos, etc. Um elemento característico dessas duas formas é que, independente da ação ou da motivação dessa participação, não há, em nenhuma delas, o elemento decisão.

Já o tipo participação, aqui tomado em sentido estrito, deve ser reservado para situações em que o indivíduo contribui direta ou indiretamente para uma decisão política. A partir do aprofundamento de cada um dos tipos propostos acima, nota-se que os autores tomam como elemento diferenciador dos respectivos conceitos o elemento “decisão”, que progressivamente ganha maior vulto da concepção “presença” até a dita “participação”.

Considerando os objetivos da participação e a utilização dos canais institucionalizados para sua efetivação, Gohn (2007) trata de outras três formas de

se conceituar participação: a democrática, a revolucionária, e a democrática radical, que é a fusão das duas anteriores.

A forma democrática tem como princípio regulador a idéia de soberania popular. Aqui a participação é concebida como um fenômeno que se desenvolve tanto no plano institucional através das instituições políticas formais, bem como na sociedade civil, em seus movimentos e organizações autônomas. Segundo a autora um “princípio básico dessa forma é a delegação de um poder de representação, tanto por isso o sistema representativo, via processo eleitoral, é o critério supremo de organização dos indivíduos nas formas de representação institucionalizadas.” (GOHN, 2007, p. 33)

Ainda no espectro das formas democráticas há um tipo específico que Gohn (2007) chama por “liberal”. Segundo essa concepção, a participação tem o objetivo de fortalecer a sociedade civil não para que ela participe da vida do Estado, mas sim para que ela possa evitar as ingerências desse mesmo Estado. Nesse paradigma, as principais ações de participação devem procurar desestimular a intervenção governamental e ampliar os canais de informações aos cidadãos de forma que eles possam se manifestar antes que as decisões sejam tomadas. A participação liberal se baseia em um princípio da democracia de que todos os membros da sociedade são iguais, e a participação seria o meio para a busca da satisfação dessas necessidades.

Nas formas revolucionárias, a participação estrutura-se em coletivos organizados para lutar contra as relações de dominação existentes, como pela divisão do poder político, e poderá se realizar tanto nos marcos do ordenamento jurídico em vigor, como desenvolver-se por canais paralelos, ou ainda um misto dos dois anteriores. (GOHN, 2007)

Por fim, a forma democrático-radical (fusão da democrática com a revolucionária) objetiva fortalecer a sociedade civil para a construção de caminhos que apontem para uma nova realidade social, sem injustiças, exclusões, desigualdade, discriminações, etc.

Aqui os partidos políticos não são mais importantes que os movimentos sociais, e os agentes de organização da participação social são múltiplos. Uma gama variada de experiências associativas é considerada também relevante no processo participativo e esses “entes” são vistos como sujeitos sociais. Nesses processos, os

indivíduos são considerados “cidadãos” e portanto a participação articula-se com a idéia de cidadania.” (GOHN, 2007, p. 19)

A autora ainda cita a forma autoritária de participação que é orientada para a integração e o controle social da sociedade e da política. Segundo Bobbio, Matteucci, e Pasquino (1999), em conjunturas como essa, a participação política em vez de ser estimulada e voluntária, apresenta, a despeito de uma terminologia “participação política”, um caráter bem diferente do que deve ser. Portanto, o termo mais adequado seria o de “mobilização” para acentuarmos que a presença e a atividade da população são programadas do alto e enquadradas na atividade das organizações de massa. Esse tipo de participação poderá ocorrer também em regimes democráticos representativos através da cooptação.

A literatura que trata do tema participação identifica um conjunto de adjetivos importantes à definição desse conceito. Termos como social, comunitária, popular e cidadã (ou com outra nomenclatura) foram comumente citados por todos os autores que embasaram esse texto. Para os objetivos do presente trabalho, o termo participação cidadã ganha especial importância uma vez que está relacionado a um novo padrão de atuação da sociedade civil, além de estar diretamente vinculado à experiência dos Conselhos gestores. Para melhor explicitar o conteúdo desse conceito será apresentada a proposta de Nogueira (2004) que identifica dois grupos de participação: as formas pré-políticas e as formas políticas .

No campo das participações pré-políticas estão aquelas modalidades que buscam a defesa de interesses particulares, sem interferência na governabilidade, nem consciência do poder político ou das possibilidades de reorganizá-lo. A primeira das formas pré-políticas é a participação assistencialista, que, segundo Nogueira (2004), tem natureza marcadamente filantrópica ou solidária. Essa prática participativa se mostra relevante entre os segmentos sociais mais pobres e marginalizados ou nos momentos históricos em que crescem a miséria e a falta de proteção. Esse tipo compreende as práticas de auxílio mútuo e de mutirão, como também ações filantrópicas para neutralizar conflitos, ou para resolver problemas. Esse tipo de participação se assemelha bastante com outro proposto por Gohn (2007) que é a participação comunitária.

Ainda de acordo com Nogueira (2004) há uma outra forma pré-política de participação, a corporativa. Essa conceitualização de participação entende aquelas ações voltadas para a defesa de interesses específicos de determinados grupos sociais ou de categorias profissionais. É uma participação fechada voltada aos interesses das pessoas que participam de determinado grupo ou associação. Porém, Gohn (2007) entende que o termo participação corporativa revela um outro comportamento bastante diferente do apresentado por Nogueira, e que, inclusive, a lançaria no espectro de participação política como adotado aqui. Para a autora, a participação corporativa se caracterizaria pela tentativa de articular o processo participativo com a existência de organizações da sociedade civil, concebendo o fortalecimento da sociedade civil em termos da integração de seus órgãos representativos com os órgãos deliberativos e administrativos da sociedade.

Mesmo sem caracterizá-la, e abrindo o universo das formas políticas de participação, Nogueira (2004) apresenta a participação eleitoral. É importante apontar que a definição das formas políticas de participação se dará a partir da prevalência na defesa de interesses coletivos, na garantia de benefícios universais, e na estratégia de alteração ou reorganização do poder político.

Outro conceito que divide a posição dos autores é sobre a participação popular. Para Gohn (2007), essa forma de participação, marcante no Brasil nos anos 70, traz consigo um caráter mais político, sendo reconhecida por buscar organizar esforços para aumentar o controle sobre os recursos e as instituições que controlavam a vida da sociedade. Esses esforços deveriam partir principalmente da sociedade civil através de movimentos e associações comunitárias. O povo, os excluídos dos círculos do poder dominante, eram os agentes e os atores básicos da participação popular. Vale considerar aqui que, diante do contexto de construção dessa expressão, deve-se considerar no campo dos excluídos dos círculos do poder não só aquela parcela da população alijada dos benefícios econômicos, mas também um grupo maior e mais heterogêneo que é o das pessoas castradas em seus direitos políticos.

Para Teixeira (2000) esse tipo de participação era marcada por seu caráter reivindicativo – muitas vezes violento - e por uma visão que compreendia um posicionamento anti-estado ou de costas para o Estado. Foi um período de luta nacional pelo acesso e reconhecimento dos direitos sociais, econômicos e políticos. Também, no plano mais geral, foi um período de protestos e mobilizações em busca

da democratização da sociedade brasileira. Embora reconheça os elementos apresentados por Gohn (2007), Teixeira (2000) apresenta uma outra perspectiva da mesma expressão, afirmando que ela reduz os atores aos segmentos sociais mais explorados, principalmente urbanos, sem contemplar setores sociais médios, também dominados, considerados fora do campo popular tem sido usada com evidente sentido ideológico. Para o autor, essa expressão também tem sido bastante usada por governos e organismos internacionais como estratégia de envolvimento da população em atividades de mútua ajuda, como o mutirão, além de também buscar a legitimação tanto de governos como de programas de compensação aos efeitos das políticas impostas pelos referidos organismos internacionais.

Ainda segundo Nogueira (2004), há uma outra forma de articulação e ação da sociedade que é a “participação propriamente política”. Essa forma se realiza tendo em vista a comunidade como um todo, e a organização da vida social em seu conjunto, ou seja, o Estado. Ela é caracterizada por uma prática ético-política que tem a ver tanto com a questão do poder e da dominação quanto com a questão do consenso e da hegemonia, tanto com a força como com o consentimento. Por intermédio da participação política, indivíduos e grupos interferem para fazer com que diferenças e interesses se explicitem num terreno comum organizado por leis e instituições, bem como para fazer com que o poder se democratize e seja compartilhado. Essa é a participação que dinamiza, protege e consolida a cidadania. Justamente por isso, seus protagonistas centrais são os cidadãos que:

[...] se distinguirão entre si não a base das categorias que representam, mas a base das diversas visões globalizantes dos problemas que conseguiram formar, visões essas que cada um possui não por pertencer a essa ou aquela categoria, mas sim a este ou aquele movimento político.(NOGUEIRA, 2004: 134.)”

Os estudiosos da participação aqui referidos, notadamente Gohn (2007), Teixeira (2000), e Nogueira (2004), deram especial importância a um tipo de participação que para eles revela bem a relação entre participação política e fortalecimento da sociedade civil nesse contexto de reforma democrática: a participação cidadã. Rafael González (s/f) apud Etcheverry, (2007: 182) define a participação cidadã como um processo gradual mediante o qual se integra o cidadão individualmente ou participando coletivamente na tomada de decisões, e na

fiscalização, controle e execução das ações nos assuntos públicos e privados que lhes afetam no âmbito político, econômico, social e ambiental, para permitir-lhes seu pleno desenvolvimento como ser humano e também da comunidade que o envolve.

Na participação cidadã, a categoria central deixa de ser a comunidade ou o povo (como se dá na participação comunitária ou popular) e passa a ser a sociedade. A participação pretendida não é mais aquela de grupos excluídos por disfunção do sistema (comunidades) nem a de grupos excluídos pela lógica do sistema (povo marginalizado), e sim a do conjunto de indivíduos e grupos sociais, cuja diversidade de interesses e projetos integra a cidadania e disputa com igual legitimidade espaços e atendimento pelo aparelho estatal (CARVALHO, 1995; *apud* GOHN, 2007).

O conceito de participação cidadã está lastreado na universalização dos direitos sociais, na ampliação do conceito de cidadania e em uma nova compreensão do papel e caráter do Estado, remetendo a definição das prioridades nas políticas públicas a partir de um debate público. A principal característica desse tipo de participação é sua tendência à institucionalização, entendida como inclusão no arcabouço jurídico institucional do Estado, a partir de estrutura de participação e representação criadas, compostas por representantes eleitos diretamente pela sociedade de onde eles provem. Os conselhos gestores são os maiores exemplos. (LUCHMANN, 2007)

Teixeira propõe que a participação:

[...] também não nega o papel da representação formal, mas busca aperfeiçoá-lo, exigindo a responsabilização política e jurídica dos mandatários, o controle social e transparência das decisões (prestação de contas, recall) tornando mais frequentes e eficazes certos instrumentos de participação semi-direta tais como plebiscito, referendo, iniciativa popular de projeto de lei, democratização de partidos (TEIXEIRA, 2000, p. 45 e 46).

Assim, segundo Teixeira (2000), o conceito de “participação cidadã” tenta contemplar, portanto, dois elementos contraditórios presentes na atual dinâmica política: primeiro o de “fazer ou tomar parte” no processo político-social, por indivíduos, grupos, ou organizações que expressam interesses, identidades, valores, que poderiam situar-se no campo do “particular”, mas atuando num espaço de

heterogeneidade, diversidade e pluralidade. O elemento cidadania, por sua vez, enfatizaria as dimensões da universalidade, generalidade, e igualdade de direitos, responsabilidades e deveres.

Diferente de tudo que foi proposto acerca da participação cidadã, Nogueira (2004) reconhece sua importância e seu papel de destaque nesse novo cenário, mas aponta que ela nem sempre se orienta pelo político, além de não colocar em xeque o poder ou as relações de dominação e hegemonia. Caracterizando-a como uma participação que se dedica a compartilhar decisões governamentais, a garantir direitos, a interferir na elaboração orçamentária ou a fornecer sustentabilidade para certas diretrizes, a participação cidadã estaria concentrada muito mais na obtenção de vantagens e de resultados do que na modificação de correlações de forças ou de padrões estruturais.

Ainda o autor observa que da própria participação cidadã, nasce uma outra que se orienta mais por uma idéia de política como “troca” entre governantes e governados, e que valoriza as interações cooperativas existentes, visando o sucesso eleitoral e a legitimação dos governantes, além de benefícios para os grupos sociais envolvidos, que podem assim ver atendida parte de suas postulações. A esse conjunto de práticas Nogueira (2004) chama participação gerencial. Esse tipo de participação é dependente da abertura de espaços de participação pelo Estado para ampliar a comunicação entre governantes e governados, e de certa forma fortalecer a gestão pública.

Embora possa assumir aspectos de participação política (tendo em vista a conquista de um direito, com a ruptura da subalternidade), a participação gerencial aproxima-se bastante da participação corporativa, como a entende o autor. Sob esse aspecto, essa forma de participação se põe no processo decisório e, por isso, pressiona em favor de sua deselitização e de sua inclusividade. Porém não há como ignorar que esses mesmos espaços podem ser aproveitados para que se “administre a participação”, impedindo-a, por exemplo, de se radicalizar e se tornar incômoda. Embora não cite nominalmente, Teixeira (2000) permite concluir que espaços de co-gestão, como, por exemplo, os conselhos gestores são espaços característicos dessa nova forma de participação, apresentando um ponto de vista diferente do proposto por Gohn (2007).

Por fim, Jacobi (2002) propõe que independente da forma de participação, para potencializá-la é necessário que na sociedade civil surjam interlocutores

coletivos – grupos comunitários, movimentos sociais, e na medida do possível, atores sociais desarticulados mas motivados para o engajamento em práticas participativa – que viabilizem uma participação ativa e representativa, sem que o Estado exija nenhum tipo de dependência administrativa ou financeira. Isso cria as condições para romper com as práticas tradicionais – populismo, autoritarismo, clientelismo, assistencialismo, e privatização das políticas em suas diversas acepções.

1.3. A “nova” sociedade civil brasileira e a construção da esfera pública.

A sociedade civil brasileira, profundamente marcada pela experiência autoritária do regime militar instalado em 1964, experimenta, a partir da década de 70, um significativo ressurgimento. Esse ressurgimento, que tem como eixo a oposição ao Estado autoritário, foi tão significativo que é visto por alguns analistas como, de fato, a fundação efetiva da sociedade civil no Brasil, já que sua existência anterior estaria fortemente caracterizada pela falta de autonomia em relação ao Estado (AVRITZER, 1994; *apud* DAGNINO, 2002)

A retirada dos militares do poder, a partir de 1985, alterou o significado atribuído à sociedade civil. Com a progressiva abertura de canais de participação e de representação política, resposta às pressões populares, e com a nova Carta Constitucional de 1988, os movimentos sociais (especialmente os populares) perderam paulatinamente a centralidade que tinham nos discursos sobre a participação da sociedade civil. Passa a surgir então uma pluralidade de novos atores, decorrente de novas formas de associativismo civil que emergem na cena política. A autonomia da sociedade civil frente ao Estado (antes militar) deixa de ser um eixo estruturante fundamental para a construção de uma sociedade democrática, passando a fixar suas metas de lutas e conquistas na sociedade política, especialmente no campo das políticas sociais públicas (GOHN; 2001).

Arato (1995) *apud* Conh (2003) afirma que o notável êxito histórico da recuperação do conceito de sociedade civil deveu-se ao fato de que ele renunciava uma nova estratégia reformista ou revolucionária, de transformação da ditadura, para a qual convergiu e ofereceu os elementos de uma compreensão intelectual.

Essa estratégia baseava-se na organização autônoma da sociedade, na reconstrução de laços sociais fora do Estado autoritário e na concepção de uma esfera pública independente e separada de toda forma de comunicação oficial, estatal ou controlada pelos partidos.

Margarita Bonamusa (1997) apud Gomes (2004) apresenta três maneiras segundo as quais diversos atores entendem o fortalecimento da sociedade civil: a sociocêntrica, a estadocêntrica, e a perspectiva do público. As formas sócio e estadocêntricas se contrapõem diametralmente, sendo que na primeira o foco de ressurgimento está na própria sociedade civil como lugar da realização da democracia e de surgimento de alternativas de desenvolvimento, enquanto na segunda, marcada por uma visão neocorporativa, o fortalecimento da sociedade só se dá através do Estado, onde ela busca influir para direcionar a política em função de seus interesses.

Já a perspectiva do público relaciona o fortalecimento da sociedade civil com o fortalecimento do público, que não se identifica somente com o estatal. Aqui as organizações da sociedade se vinculam à dimensão pública, da defesa dos interesses públicos e de gestão social que visa o interesse coletivo e o bem comum. Essa proposta prevê a interação das organizações com o estado em espaços de participação. Assim, o público se coloca como uma mediação transparente entre a sociedade e o estado, onde o social e o político deixam de ser esferas separadas, construindo uma nova esfera pública.

O surgimento da sociedade civil no Brasil está diretamente relacionado a essa perspectiva, uma vez que em um contexto de reforma do Estado – e em consequência do próprio modelo democrático – ela ganha força a partir de uma proposta marcada pela construção de uma relação de cooperação com o Estado, eminentemente na co-gestão de políticas públicas.

Nesse contexto de fortalecimento do público, e de uma esfera pública, Luchmann (2007) apresenta a visão de Habermas (1997) sobre sociedade civil que seria caracterizada por um conjunto de sujeitos coletivos que tematizam novas questões e problemas, que clamam por justiça social, organizando e representando os interesses dos que são excluídos dos debates e deliberações políticas, constituindo e ampliando a esfera pública.

Ainda nesse sentido Gohn (2001, p. 44), esclarece que:

Essa sociedade civil tem como pólo de identificação entre seus diversos atores a reivindicação de mais liberdade e justiça social. O campo dos novos atores ampliou o leque dos sujeitos históricos em luta, pois não se tratava mais de lutas concentradas exclusivamente nos sindicatos ou nos partidos políticos. Houve, portanto, uma ampliação e uma pluralização dos grupos organizados, que redundaram na criação de movimentos, associações, instituições e ONGs.

A década de 1990 no Brasil assistiu a uma super-valorização da idéia de sociedade civil nos projetos de reforma do Estado, tornando-se quase unânime o argumento de que só pode haver reforma que produza um Estado ativo, competente e democrático se ela trazer consigo uma sociedade civil igualmente forte, ativa e democrática (NOGUEIRA, 2004). Para Cohn (2003), com o surgimento e ampliação desses atores, o conceito de cidadania também foi ressignificado, tanto pela sociedade civil que, como já foi dito, passou a falar em termos de “participação cidadã” e não apenas “participação popular”, como pela sociedade política que passou a ser incorporada nos discursos oficiais em termos próximos à idéia de participação civil.

Com isso a sociedade civil se amplia para entrelaçar-se com a sociedade política, com os aparelhos governamentais, via políticas públicas. Desenvolve-se o novo espaço público denominado público não estatal, no qual irão situar-se conselhos, fóruns, redes e articulações entre a sociedade civil e representantes do poder público para a gestão de parcelas da coisa pública que dizem respeito ao atendimento das demandas sociais. (COHN, 2003)

Nesse mesmo sentido, Raichelis (2005) aponta que esse processo de revitalização da sociedade civil é o pólo configurador de uma nova esfera pública, não estatal e democrática, sendo o elemento capaz de imprimir novos contornos à relação entre Estado e sociedade, superando a dicotomia estatal-privado.

Tais atores canalizam os problemas tematizados na vida cotidiana para a esfera pública, tratando de “[...] apresentar novas contribuições para a solução de problemas, de oferecer novas informações e de corroborar os bons motivos, denunciando nos maus, de forma a introduzir um impulso nos ânimos capaz de alterar os parâmetros constitucionais da formação da vontade política e de

pressionar os parlamentos, os judiciários e os governos em favor de determinadas políticas” (HABERMAS, 1992^a; *apud* RAICHELIS, 2005, p. 98)

Habermas (1997) *apud* Avritzer (2004) afirma que a sociedade civil tem um importante papel nesse contexto de ampliação da participação e de reforma democrática uma vez suas associações e organizações livres, não estatais e não econômicas, são o suporte das estruturas de comunicação da esfera pública, e cumprem o papel de captar os ecos dos problemas sociais que ressoam nas esferas privadas, para depois organizá-los e transmiti-los para a esfera pública política. Assim, a sociedade civil cumpriria o papel de institucionalizar os discursos capazes de solucionar problemas, transformando-os em questões de interesse geral. São essas associações e organizações livres, autônomas, não estatais e não econômicas, as responsáveis pela construção de um processo de interação social que possibilita o exercício de um papel político diferente dos partidos e outras organizações.

Além disso para Teixeira (2000) as associações e organizações da sociedade civil constituem o tecido conectivo em uma sociedade pluralista e cumprem três importantes funções: são fontes de estímulo político, servem de mecanismo de recrutamento, e unem os indivíduos e os grupos primários as instituições e as diversas forças políticas. Porém, Nogueira (2004) assevera que o conceito de sociedade civil é construído por muitos discursos e projetos diferentes, e que nem sempre se sabe a que é que os diferentes interlocutores se referem quando falam desse novo espaço social. Para o autor, a incorporação do tema sociedade civil ao discurso da reforma que também trouxe consigo o discurso da participação, fazendo uma nítida predominância de uma visão de sociedade civil reduzida a recurso gerencial: interesses, grupos, indivíduos, e comunidades deveriam se organizar autonomamente, para transferir sustentabilidade e recursos às políticas públicas. Com isso, pode se concluir que:

Não se trataria, portanto, de uma organização autônoma voltada para a emancipação, à construção de consensos e hegemônias ou a interferência coletiva nos espaços em que se definem as escolhas e decisões fundamentais, mas de uma organização subalternizada, domesticada, concebida de modo “técnico”. A sociedade civil seria cooperativa, parceira: não um campo de lutas e oposições, mas um

espaço de colaboração e ação construtiva (voluntariado).
(NOGUEIRA, 2004, p. 59)

O mesmo autor apresenta que alguns discursos ufanistas sobre a “nova” sociedade civil, que a vêem como pólo de virtude e atuação independente, não levam em conta que esse novo associativismo ainda não conseguiu superar as dificuldades históricas e estruturais de uma esfera societária ainda fraca e desorganizada, e por isso não é nem mesmo capaz de incidir com peso suficiente no Estado de modo a promover avanços significativos nos diversos planos da vida. (Nogueira, 2004)

É o que apresenta Gurza Lavalles; Houtzager; Castello (2006a) para quem essa suposta relação imediata entre organizações sociais e interesses genuínos da sociedade tenderia a dissipar a formulação de questões como em nome de quem e mediante quais mecanismos de controle e responsividade representam as organizações civis. Em continuação Luchmann defende que:

Os limites apontados à teoria da “nova sociedade civil” dizem respeito, entre outros, ao caráter “sobrestimado” das organizações da sociedade civil, através de uma perspectiva maniqueísta que vê nestas o pólo da virtude, em contraposição ao Estado, tido como encarnação do mal. (LUCHMAN, 2007, p. 148)

Como se vê, o discurso por uma sociedade civil participativa e atuante, que assume, como se verá no próximo capítulo, importantes funções de representação é a todo momento entrecortado com a menção a uma expressão que revela um novo campo de relação público privado, sendo arena de atuação dessa mesma sociedade civil, inclusive diante do Estado: a esfera pública.

Habermans define esfera pública como espaço do processo de publicização e, portanto, parte integrante do próprio processo de democratização, por meio do fortalecimento da sociedade civil e da sociedade política. Para ele a esfera pública pode ser descrita como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e opiniões, onde os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos.

Trata-se de uma esfera que comporta a interação entre os grupos organizados da sociedade, originários das mais diversas entidades, organizações, associações, movimentos sociais etc, tendo sua natureza essencialmente política argumentativa, servindo como um espaço para o debate face a face dos problemas coletivos da sociedade, ou seja, uma arena de debate e crítica. Costa (1994) apud Jacobi (2002) afirma que para Habermas (1997) a existência de uma sociedade civil vitalizada é a garantia contra deformações da esfera pública e pressuposto da legitimidade dos consensos públicos que sejam consolidados nesse nível.

Porém Raichelis (2005) defende que a relação pública estabelecida pelos atores nessas esferas não pode ser apenas discursiva/argumentativa, implicando na ação e na deliberação sobre questões a um destino comum coletivo. Continuando, a autora aponta que sendo a esfera pública um espaço essencialmente político e de publicidade, então o que acontecer nela deve interessar a todos. É nesse sentido que se inscreve a dimensão propriamente política da esfera pública, baseada no reconhecimento do direito de todos à participação na vida pública.

Fraser (1990) citado por Breláz (2007; p.40) distingue a esfera pública das esferas estatais como também do mercado.

A esfera pública é o espaço onde os cidadãos deliberam sobre seus assuntos em comum, conseqüentemente, uma arena institucionalizada de interação discursiva. Esta arena é, conceitualmente, distinta do Estado. É um lugar para a produção e circulação de discursos que podem em princípio ser críticos do Estado. A esfera pública no sentido Habermasiano é também, conceitualmente, distinta da economia oficial, pois não é uma arena de relações de mercado, mas sim uma arena de relações discursivas, um teatro para debater e deliberar ao invés de comprar e vender. Desta maneira, este conceito de esfera pública nos permite ver as distinções entre os aparelhos do Estado, da economia de mercado e das associações democráticas, distinções que são essenciais para a teoria democrática.

A partir do que foi apresentado, Raichelis (2005) diz que é possível afirmar a esfera pública como o lócus onde podem se inscrever os interesses das maiorias nos processos de decisão política. Não se trata de um processo simples, relativo apenas ao cumprimento de um dever constitucional, envolvendo dificuldades de três ordens:

- 1 - para a sociedade civil: passar de ator social para ator político;
- 2 - para a sociedade política estatal: aprender a conviver com novos processos onde há parceiros, onde os administradores não são os únicos a decidirem;
- 3 - o exercício em si destas novas práticas: desafio de construir espaços de interlocução entre sujeitos sociais diferenciados, representando atores sociais, políticos e culturais distintos e de origem heterogênea.

Porém, curiosamente, essas agendas centradas em dinâmicas societárias para pensar a reforma da democracia têm prestado pouca ou nenhuma atenção às transformações da representação, e, em geral, têm-lhes passado despercebido o papel dos atores da sociedade civil enquanto atores que realizam funções de representação política. Isso, a despeito de as inovações institucionais participativas terem estimulado, na prática, o engajamento de diferentes atores da sociedade civil, cuja participação é inclusive juridicamente estatuída em termos de representação (Houtzager et al., 2004).

No entanto para Lavallo, Houtzager, e Castelo (2006, p77)

A despeito da complementaridade entre participação e representação – pelo menos em compreensões não extremas do valor da participação, a ausência da segunda problemática nesses debates é sistemática a ponto de causar espanto. São raras as exceções que têm formulado explicitamente uma conexão entre transformações da participação e novas funções políticas de representação assumidas por atores societários.

Reconhecendo essa carência quanto ao tratamento da representação no bojo das discussões sobre reforma democrática e a importância de se apropriar desses elementos para compreender como as relações entre participação e sociedade civil estabelecem novos atores, *lócus*, e formatos de representação, será dada uma especial atenção ao tema.

CAPÍTULO 2: REPRESENTAÇÃO E REFORMA DEMOCRÁTICA

Diante da diversificação do perfil da participação política, com a ampliação de seus mecanismos e atores, o que foi objeto do capítulo anterior, emerge uma nova forma de representação política mais alinhada com os novos paradigmas. Ao lado de formas já consolidadas de representação que contam com expedientes mais claros de autorização e prestação de contas, tendo tanto os partidos como os sindicatos como instâncias representativas, as organizações da sociedade civil emergem como agentes de representação, exigindo com isso a confecção de uma revisão da própria conceituação da representação política, além de um novo entendimento dos significados da representatividade.

Contrapondo os partidos e os sindicatos, e a perspectiva de representação anunciadas por eles, com as organizações sociais e os objetivos que fizeram-nas ocupar esse novo espaço de representação, Lavalle e Castello (2008) assim apontam:

Na verdade, não se trata, atualmente, de processos de macrorrepresentação social incumbidos de produzir consensos sobre a definição dos objetivos gerais do governo, bem como sobre a distribuição dos benefícios e a imposição das perdas, associadas a tais objetivos – processos que são próprios da representação eleitoral e funcional (gremial ou sindical). Antes, as transformações em curso estão associadas à *Pluralização da representação*, isto é, à proliferação de experiências de representação em níveis micro e médio, destinadas a incidir no desempenho das burocracias e dos serviços públicos, com vistas a aperfeiçoá-los (LAVALLE e CASTELLO, 2008, p 67)

Entender como se dá o processo representativo das organizações sociais é o objetivo geral deste trabalho. Diante disso, deve-se destacar que há, grosso modo, duas possibilidades de abordar esse tema: a primeira surge com a emergência dessa nova sociedade civil composta por organizações heterogêneas que cumprem um papel além da prestação de serviço, indo também para a defesa de direitos. Nesse caso, em geral, não há previsão expressa de autorização que legitime essas realidades representativas. O outro campo de estudo considera não só esse fenômeno da sociedade civil, como também outro importante fenômeno emergido

dos debates sobre a reforma democrática: a constituição de novos espaços de participação e representação, como os conselhos gestores, e a representação da sociedade civil nesses espaços. Porém, cabe asseverar que embora ao longo deste capítulo os dois campos sejam aprofundados, o segundo constitui o objetivo específico da dissertação, e servirá de base teórica para o estudo de caso que comporá o capítulo 4.

Também é oportuno asseverar que a proposta desse estudo caminha por um campo novo, e ainda pouco explorado. Não existem modelos históricos nem analíticos consagrados de representação e *accountability* de organizações civis, e tentar entender esse fenômeno tendo em vista os elementos que caracterizam a representação de partidos, por exemplo, é negligenciar que existe algo diferente acontecendo (LAVALLE e CASTELLO, 2008). Por isso, os mesmos autores propõem que deve-se buscar uma alternativa que permita avançar na problematização e na compreensão da pluralização da representação, ao invés de afirmar que esses atores não exercem representação por não contarem com uma forma expressa de autorização nem os mecanismos de prestação de contas característicos do sistema partidário.

Nessa mesma linha Lavallo, Houtzager, e Castello (2006 a: p 87) afirmam que:

Malgrado existam diversos elementos que sugerem o potencial de representatividade da representação coletiva como um expediente de reforma da democracia, sua problematização teórica e sua defesa pública esbarram em limites evidentes, a saber, a ausência de mecanismos generalizados, formais e estáveis de ordenação da relação entre atores da sociedade civil e seus públicos, beneficiários ou comunidades – notadamente mecanismos de autorização, prestação de contas, responsividade e sanção.

Por fim, esse capítulo irá além de apresentar as bases conceituais de onde emergiram os atores e significados da representação, também trará as novas concepções de representação geridas no contexto de emergência desses novos atores representativos, considerando tanto a representação presuntiva – característica de algumas organizações da sociedade civil em relação – como também a representação realizada pela sociedade civil nos conselhos gestores, representação essa que conta com previsão legal e expedientes de representação.

2.1 Representação política: seus conceitos e questões.

No Leviathan, Hobbes define a representação em termos dos aspectos formais da agência legal, especialmente em termos de autorização: um representante é alguém que recebe autoridade para agir por outro, quem fica então vinculado pela ação do representante como se tivesse sido a sua própria. (PITKIN, 2006)

Para Manin, Przerowski, e Stokes em quase todas as discussões sobre representação, a começar com as Considerações sobre um Governo Representativo de John Stuart Mill (1991 [1861]), a produção da representação se dá a partir da eleição de representantes que espelhem ou reproduzam a composição do eleitorado. Nesse ponto de vista, a assembléia é representativa se for uma miniatura do eleitorado, uma amostra dele. A hipótese subjacente a essa convicção é que, se a assembléia é descritivamente representativa, então atuará para representar os interesses dos representados. (MANIN; PRZEROWSKI; STOKES, 2006, p 109)

Essa assertiva vai ao encontro do que Bobbio (1999) chamou de representação sociológica, ou especular, uma vez que estaria focada mais no efeito do conjunto do que propriamente sobre o papel de cada representante. Esse modelo de representação compreende que o organismo representativo deve ser um microcosmo que reproduza fielmente as características do corpo político. No entanto o autor ressalva que na realidade atual, devido ao processo de profissionalização da vida política há uma limitação dos perfis das pessoas que ocupam os espaços de representação, fazendo com que as características, socioeconômicas, religiosas, profissionais, culturais, raciais, dentre outras, tanto do mundo político como do mundo dos eleitores, ou cidadãos, sejam muito diferentes. Outra crítica é que essa concepção política por se preocupar com fidelidade na “reprodução” do corpo social deixa de cuidar da capacidade do corpo representativo em operar a síntese dos problemas particulares e das diversas tendências presentes no corpo político.

Para Miguel (2006, 175):

Há uma clara ligação entre essa perspectiva e aquilo que, em seu estudo hoje clássico, Hanna Pitkin (1967) descreveu (e criticou) como “representação descritiva”, que concebe o parlamento como uma espécie de mapa, no qual se vê a imagem perfeita, embora em

tamanho reduzido, da sociedade. Com isso, o que os representantes fazem, perde importância em relação a quem eles são, e um aspecto valioso da representação política, a responsabilidade dos eleitos para com seus eleitores, é deixado de lado.

Uma fonte inegável de apoio para os forjadores da representação política tal qual a conhecemos hoje, foi à modalidade privada, que já tinha seus contornos mais bem delimitados. A idéia de mandato, central nas discussões sobre representação política, vem do direito privado e expressa a relação ou o instrumento que liga o outorgado – representante – ao outorgante – representado. Junto à idéia de mandato está à idéia de responsabilidade que é o dever que o outorgado mantém com o outorgante na vigência da representação.

Respeitado Jurista, Silva (2001, 141) define a representação privada como

um contrato pelo qual o representado (outorgante) confere ao representante (ou outorgado) poderes para representá-lo em algum negócio jurídico, praticando atos em seu nome, nos termos do respectivo instrumento (procuração); nele o mandatário fica vinculado ao mandante, tendo que prestar contas a este, e será responsável pelos excessos que cometer em seu exercício, podendo ser revogado quando o mandante assim o desejar.

Importante na representação privada é a possibilidade do representado acionar juridicamente seu representante sempre que achar que esse excedeu os poderes a ele conferidos no ato de constituição da representação, já que o outorgado deve agir em nome do outorgante no limite dos poderes a ele atribuídos, o que configura o mandato imperativo - instruções quanto à matéria da representação. Essa relação pode, caso o representante se sinta lesado ou desatendido em seus interesses, ser revista, e o representado pode cancelar a representação. É o chamado *recall*. Daí também surge à perspectiva da responsabilidade, que é o dever que o representante tem com o representado, onde ele deve agir no limite da procuração a ele conferida.

Segundo Lavallo, Houtzager, e Catello (2006) no terreno do direito foi comum apontar a representação política como ficção que embora tenha tomado emprestado o nome e o sentido da representação privada não contava com alguns elementos

jurídicos determinantes como a responsabilização do representante e o mandato imperativo, tornando-a uma ficção ideológica sem quaisquer fundamentos jurídicos, embora encontrasse correspondência, mesmo que laxa, na idéia de responsividade e na prestação de contas entre o representante eleito e o representado.

A força tanto da responsabilidade como do mandato imperativo, advindos do modelo privado de representação, é tão marcante que deu origem para, segundo Manin (1995), as duas questões que cercam até hoje a representação política: a independência entre representante e representado e os mecanismos de prestação de contas. A independência está diretamente ligada à perspectiva do mandato imperativo, oriundo da representação privada, como também ao *recall*, faculdade que permitiria ao representado revogar o mandato.

Gurza Lavalle, Houtzager e Castello, (2006, P. 56) também reconhecem o tema da autonomia e independência entre os agentes de representação como um dos mais importantes na seara política:

A história política moderna tem sido dominada por essa dualidade entre “[...] a autonomia do representante versus o mandato dos representados, o componente institucional legal da representação versus o seu componente substantivo ou de formação da vontade, o peso da delegação ou elemento fiduciário versus o peso da autorização ou elemento do consentimento [...]

Aprofundando a questão da independência entre representante e representado os defensores do mandato imperativo alegam que se for imprescindível a representação ela deve ser exercida da maneira mais restrita possível, como acontece no Direito Privado, para que os representantes não sejam nada além de delegados da vontade popular, com o mínimo de liberdade para agir fora das determinações populares. Segundo Mendes (2007), Rousseau (1989), entusiasta da auto-apresentação, foi um grande defensor do mandato imperativo, e embora ele reconhecesse a impossibilidade da elaboração direta das leis pelos cidadãos e a necessidade de que o poder manifestasse por deputação, exigia que os representantes agissem exatamente de acordo com as instruções do povo.

Essa perspectiva é também a base do modelo de representação por delegação como expõe Bobbio (2004). Na proposta de representação por delegação, o representante é concebido como um executor privado de autonomia e

iniciativa, das instituições que os representados lhe distribuem, sendo a relação caracterizada pela existência do mandato imperativo. Como essa forma de representação é característica do segmento privado, Bobbio ao lançá-la como uma forma de representação política apresenta como crítica o fato dos representantes serem também atores das decisões políticas, tendo por isso necessidade de uma margem de manobra incompatível com a rigidez desse sistema. Além disso, a atenção dos representados no que diz respeito aos negócios públicos é geralmente baixa, além da própria complexidade desses negócios dificultarem sua compreensão.

Para Pitkin (1972) apud Mendes (2007, 148 e 149):

A defesa do mandato imperativo não atende às exigências do sentido da representação, por envolver “uma maior complexidade e pluralidade de determinantes”, tais como: a) o representante político representa não apenas uma pessoa, mas toda uma coletividade, o que torna a determinação dos interesses muito complexa; b) trata-se de um político profissional, envolvido em uma estrutura mais ampla de instituições políticas; c) como um ser político também tem seus interesses, opiniões e visões de mundo; d) os temas tratados são geralmente relacionados com outros, o que possivelmente o levará a abrir mão de uns em prol de outros.

Ainda mais ácido em suas críticas à forma de representação por delegação e conseqüentemente ao mandato imperativo como modelo de representação política, Miguel (2007) assegura que somente uma visão ingênua da representação política tenderia a considerar o representante como delegado de seus constituintes, cabendo-lhe apenas expressar a vontade de sua base nos fóruns decisórios, ou então reduzindo-o ao papel de um representante-negociador que quando muito teria a obrigação de validar suas decisões junta à base.

A partir das críticas ao modelo de representação por *delegação*, surge uma outra proposta, tendo como núcleo a autonomia do representante ante a vontade dos representados: a representação fiduciária. Para Bobbio; Matteucci; Pasquino (1999) modelo fiduciário de representação além da autonomia conferida ao representante, considera que a única orientação para sua ação seja defender os interesses dos representados, como ele mesmo assim percebeu. Porém, aqui há o risco de não haver correspondência entre a percepção do representante e o interesse dos representados, e portanto, é necessário haver o elemento controle

sobre a atuação do representante para que ele não deixe de ser fiduciário do poder dos eleitores para passar a exercer um poder arbitrário sobre os mesmos.

Ainda, Bobbio (1999: 58 e 59) enxerga que esse é o modelo vigente nas democracias representativas atuais, já que:

O representante é entendido como um representante fiduciário, e portanto tem duas características bem estabelecidas: a) na medida em que goza da confiança do corpo eleitoral, uma vez eleito não é mais responsável perante os próprios eleitores e seu mandato, portanto não é revogável; b) não é responsável diretamente pelos seus eleitores exatamente porque convocado a tutelar os interesses gerais da sociedade civil e não os interesses particulares desta ou daquela categoria.

Além da independência entre representante e representado(s), a questão da maior ou menor legitimidade da representação – a representatividade - também compõe um campo amplo e diversificado de discussões, atendendo a pontos de vista variados. Para clarear essa seara é necessário averiguar quão efetivas são as instituições e os processos da representação política para entender o nível de conexão entre as duas partes na relação de representação (LAVALLE, HOUTZAGER, e CASTELLO, 2006a)

Lançando luz sobre esse debate, Pitkin resgata dois conceitos constituídos a partir exatamente da base da representação privada, qual seja, responsividade e prestação de contas, para elegê-los como os elementos legitimadores da representação política quando afirma:

Em seu estudo clássico onde define representação política como uma relação que conecta representantes e representados, Pitkin (1967) ensina que o representante tem sua legitimidade fundamentada em mecanismos de autorização e prestação de contas que expressam tal relação.” (PITKIN, 1967; *apud* ABERS e KECK, 2008, p. 100)

A prestação de contas referida acima trata dos mecanismos que o representado tem em mãos para acompanhar e atuar no direcionamento das atividades dos representantes, e pode ser vista a partir de dois conceitos:

responsividade e *accountability*. Miguel (2006, p. 168) encara a responsividade como sendo à sensibilidade dos representantes à vontade dos representados; ou, dito de outra forma, à disposição dos governos de adotarem as políticas preferidas por seus governados. Continuando, Lavallo e Castello assim definem responsividade:

[...] responsividade política se refere, normalmente, à sensibilidade do governo e dos representantes diante das inquietudes e demandas dos governados e dos representados, expressada mediante algum tipo de resposta. Dessa forma, a “responsividade” guarda parentesco semântico estreito com “responsabilidade”, mas, nesse caso, ser responsável pressupõe responder pelo cuidado de algo ou de alguma coisa e estar sujeito a penalização. (LAVALLE E CASTELLO, 2008, p. 69)

A existência de mecanismos de prestação de contas ou *accountability* entre os atores da representação também é determinante para garantir sua qualidade. A *accountability* supõe a obrigação de prestar contas, implica a possibilidade de sanção e compõe um subconjunto do repertório de práticas de controle interinstitucional e social. Falando Sob a perspectiva da representação constituída através do voto, instrumento multifuncional e hegemônico no modelo de representação atual, Miguel (2003, p 168) ensina que:

A *accountability* diz respeito à capacidade que os constituintes têm de impor sanções aos governantes, notadamente reconduzindo ao cargo aqueles que se desincumbem bem de sua missão e destituindo os que possuem desempenho insatisfatório. Inclui a prestação de contas dos detentores de mandato e o veredicto popular sobre essa prestação de contas. É algo que depende de mecanismos institucionais, sobretudo da existência de eleições competitivas periódicas, e que é exercido pelo povo.

No modelo dominante, ou seja, baseado em partidos e eleições, o voto cumpre um papel fundamental na legitimação tanto dos representantes como dos próprios espaços de representação. Por exemplo, ao prever a existência de um ato de autorização e de processos de prestação de contas como legitimadores da representação, fica claro na literatura que o voto cumpre um dos papéis mais importantes na construção dessa perspectiva de representação, já que ao mesmo tempo é o elemento de autorização e de prestação de contas.

O voto também é um mecanismo utilizado com função dupla, o que impede a formulação de um mandato unívoco ou a expressão de alguma vontade clara a ser representada. De um lado, o eleitor emprega o voto como um mecanismo de sanção (accountability) sobre a administração em gestão, avaliando retroativamente o desempenho; do outro, o voto sinaliza preferências (mandato) sobre políticas e opta entre as propostas de implementação futura apresentadas pela situação e pela oposição (LAVALLE, HOUTZAGER, E CASTELLO, 2006, p. 62)

Porém, segundo Lavallo, Houtzager, e Castello (2006, p. 59) há controvérsias e ressalvas quanto à capacidade das eleições de tornar governos realmente representativos:

Primeiro, embora o princípio da maioria equacione a definição daquilo que deva ser efetivamente representado – “interesse geral” ou “vontade da maioria” –, desde as reflexões do Marquês de Condorcet (1785), há sólido repertório de críticas técnicas ou de método quanto à impossibilidade de se produzir diagnósticos ou maximizações desse “interesse geral” a partir da agregação de votos (Arrow, 1951). Segundo, mesmo se admitindo que, na representação política, a responsividade substitui a responsabilidade – responsabilização do representante –, o voto estimula, mediante a prestação de contas, um efeito francamente nulo sobre as burocracias encarregadas de implementá-las.

Manin, Przerowski, e Stokes (1999, 110) revelando a precariedade do voto e das eleições como mecanismo de prestação de contas afirmam que:

As eleições não são um mecanismo suficiente para assegurar a realização da vontade popular, pois os mandatos, legislativo ou executivo, são períodos longos durante os quais os cidadãos ficam desprovidos de meios de avaliação, controle e sanção das ações de seus representantes. Ao longo de cada mandato, enquanto os governos tomam milhares de decisões que afetam a vida dos cidadãos, estes não têm nenhuma forma de controlar os representantes, restando apenas a possibilidade de não reeleição e de alteração no próximo mandato.

Além disso, como apontam Lavallo e Castello (2008, p. 68):

[...] diferentemente da representação de interesses no direito civil, na representação eleitoral o representante não pode ser responsabilizado juridicamente por descumprir o “contrato” ou acordo com o representado. As eleições são um mecanismo de sanção e autorização, mas funcionam promovendo a responsividade do representante.

2.2 novos atores da representação: as organizações da sociedade civil

Como se viu, o modelo dominante de representação política que organiza as democracias contemporâneas, cristalizado nos séculos XVIII, XIX e XX, entrelaçou legislativo como locus da representação, políticos eleitos, eleições e eleitores, e, partidos políticos de massas como instâncias de mediação e ordenação da relação entre representantes e representados. Como apontam Laval, Houtzager, e Castello (2006, p. 58):

Essa configuração da representação política, consubstancia democracia, pluralização da representação e sociedade civil na fórmula “governo representativo”, e estabelece definições claras quanto a quem representa (o político), mediante que mecanismos é autorizado a representar e a que tipo de sanção ou controles estará submetido (as eleições), quem é representado (o eleitor), e de alguma forma, ainda que muito vaga, qual o conteúdo ou mandato a ser representado (programa, promessas de campanha).”

Porém, o modelo de representação exposto não é estático, e muito menos imune às demais transformações que ocorrem em outras áreas da vida política, sendo ao contrário, dependente. Por isso, a ampliação da participação política para novos atores e espaços institucionalizados gera, por consequência, uma nova modalidade de representação. No mesmo sentido Urbinati, aponta a proximidade entre as idéias de participação e representação, e consequentemente os reflexos nas dimensões de um desses conceitos a partir de alterações no outro.

Sua natureza (da representação) ambivalente – social e política, particular e geral – determina sua ligação inevitável com a participação. A representação política transforma e expande a política na medida em que não apenas permite que o social seja

traduzido no político; ela também promove a formação de grupos e identidades políticas.” (URBINATI, 2006: p 218 e 219)

Com a crise do Estado e o agravamento dos conflitos sociais e da crescente conscientização dos vários segmentos sociais quanto a sua marginalização, novas alternativas de participação foram desenvolvidas, ampliando-se para áreas de relações sociais (homem/mulher, etnias) até então inexploradas, e incorporando temas alheios às questões políticas tradicionais como meio ambiente, exclusão social, cooperação internacional. (TEIXEIRA, 2000)

O mesmo autor atesta que:

Para isso concorreram vários fatores como a formação de uma massa de despossuídos, não integrada em qualquer camada social e mobilizável, evidenciada desigualdade e disparidade de poder entre os diversos segmentos sociais, perda do prestígio e da eficácia dos mecanismos parlamentares partidários, formação de uma nova cultura política em que se valorizam a ação coletiva, a construção de identidades, a efetivação e construção de direitos, o enfrentamento dos problemas cotidianos. São esses elementos que possibilitam o surgimento de novos tipos de participação mais ampla, inclusive de conteúdo mais contestador das regras estabelecidas, e que acaba refletindo em novas formas de representação” (TEIXEIRA, 2000, p. 41 e 42)

Outro ponto que somou forças para a emergência de uma nova proposta de representação deve-se ao desprestígio e a burocratização do sistema partidário. Embora alguns partidos consigam se organizar, chegando a se articular com a sociedade civil, muitos atuam somente como veículos eleitorais que ficam apagados entre os ciclos eleitorais. Segundo Friedman e Hochstetler (2008) em geral as relações dos partidos com os eleitores se dá a partir de relações carismáticas, e personalistas. Em consequência as relações entre partidos e sociedade se fundamentam quase exclusivamente nas ambições eleitorais dos partidos, e não em relação aos interesses da sociedade.

Por tudo isso, novos mediadores passaram a exercer funções de representação política, já que a partir da pressão de atores coletivos sobre o próprio Estado, a participação de atores da sociedade civil nos processos de formulação de

políticas passou a ter amparo legal. Outro ponto que fortaleceu o papel de representação da sociedade civil junto ao aparato estatal foi a constituição de novos espaços de participação, com destaque para os conselhos gestores de políticas públicas, para participar da formulação, implementação, e avaliação de políticas públicas tendo como representante da sociedade civil suas organizações, fazendo com que ganhasse força essa nova perspectiva de representação. (LAVALLE, HOUTZAGER E CASTELO, 2006).

Segundo Avritzer (2007, p. 444)

As instituições participativas que emergiram no Brasil democrático implicaram em um aumento da representação, seja pelo fato de que os próprios atores sociais passaram a se denominar representantes da sociedade civil, seja por que o Estado passou a lidar institucionalmente com uma representação oficial da sociedade civil. Por aumento da representação, deve-se entender o crescimento das formas como os atores sociais exercem, nessas instituições, a apresentação de certos temas, como a saúde ou interesses urbanos e o fato de que, em instituições como os conselhos de políticas, alguns atores são eleitos com o intuito de exercerem o papel de representantes da sociedade civil.

Assim, emergindo como novos intermediadores de interesses e representantes de demandas, as organizações surgem no cenário com suas características próprias e um modo de agir que a difere de instâncias já constituídas, como os partidos e sindicatos. Hotchesteler e Friedman (2008) as definem como organizações voluntárias que podem se formar para promover o auto-interesse de seus membros, o bem da sociedade, a provisão de serviços e/ou *advocacy*, em nome de uma determinada causa ou conjunto de ideais. Uma das características dessas organizações é a grande variação entre seus graus de institucionalização e estrutura geral. Organizações não governamentais (ONGs) tendem a ser mais estruturadas, com equipe permanente e financiamento de seus associados ou fontes externas. Movimentos sociais não são institucionalizados e freqüentemente dependem de uma rede preexistente de associações, mas tornam-se visíveis apenas esporadicamente. Além dessas, os órgãos de classe – OAB, conselhos profissionais – bem como os próprios sindicatos, também são vistos como organizações da sociedade civil, ocupando espaços de representação específicos para esse segmento, como, por exemplo, nos conselhos gestores.

Quanto à natureza jurídica, em geral elas são associações ou fundações, todas regidas pelo Código Civil. No seio das organizações também há uma variada gama de estratégias de mobilização que vão desde o desde *lobby* com tomadores de decisão, a apoio ao desenvolvimento comunitário, chegando à mobilização de milhares de pessoas para manifestações públicas (HOTCHESTELER E FRIEDMAN, 2008). Porém, os exemplos citados acima não têm caráter prescritivo, e nem esgotam as possibilidades de compreensão desse universo. Isso porque a compreensão do termo “organizações da sociedade civil” ou mesmo “organizações sociais” tem caráter vago e dinâmico, passível de comportar a presença de diversos atores, até mesmo aqueles, como os sindicatos, que já tem sua atuação como representantes consolidada em outros *lócus*.

Para melhor andamento do trabalho, far-se-á a caracterização dessas organizações, principalmente quanto a suas funções de representação, a partir da comparação de suas características com outros atores também dotados de potencial representativo, especialmente os partidos políticos. Uma das principais caracterizações para isso é a apresentada por Urbinati (2006) citando Tocqueville. Empreendendo esforços para apresentar as feições das *associações civis* – gênero onde estão às organizações aqui tratadas - diante das *associações partidárias* – onde constam os atuais partidos políticos - o autor mostra que um dos elementos marcantes das associações civis é que elas produzem uma fragmentação *ad infinitum* sobre questões de detalhe” que raramente conseguem ser de alcance geral, uma vez que a vida delas depende do relativo fechamento de seus limites. Já as associações partidárias interrompem a fragmentação, não pela imposição de uma homogeneidade ou ocultação da diferença, mas pela criação de novas formas de “diferença” entre os cidadãos. Para Urbinati (2006, p 220)

O partido político traduz as várias instâncias e particularidades em uma linguagem que é geral e tenciona representar o geral. Nenhum partido diz representar apenas os interesses daqueles que a ele pertencem ou o apóiam. O partidarismo é uma manifestação ativa do geral em vez de uma apropriação do geral por um particular.

Outro ponto que diferencia as organizações dos partidos é que enquanto esse último concebe seu público como eleitorado, grupo formado em geral pela população adulta no gozo de seus direitos políticos, as organizações da sociedade civil os

concebem como cidadãos. Na relação com cidadãos, cada mecanismo tem uma base específica em que faz suas afirmações de representação. Segundo Friedman e Hochstetler (2008), os partidos justificam suas reivindicações de representação com base no número de filiados ou em resultados eleitorais, uma medida relativamente direta. As organizações sociais, ao contrário, raramente avaliam seu apoio por eleições ou, em muitos casos, número de sócios. O apoio a elas pode ser rastreado pela quantidade de pessoas que apóiam suas campanhas, por exemplo, respondendo às chamadas para manifestações públicas.

Somente os partidos políticos têm um espaço representacional que lhes permite diretamente ter a autoridade de tomar decisões para a sociedade como um todo, indo além de seus eleitores específicos, pois uma vez que estão no governo, governam para todos. Em contraponto:

As organizações, por sua vez, promovem os interesses de seus públicos respectivos no espaço público – isto é, na esfera de debate e de discussão coletivas, externas às decisões políticas formais (ainda que também possam, é claro, fazer *lobby* internamente às instituições estatais).” (FRIEDMAN e HOCHSTETLER, 2008, p. 51)

Os partidos políticos têm mantido um monopólio de quase todas as funções de governo que exigem a filiação partidária para concorrer a cargos políticos. Com isso, uma vez que seus candidatos são eleitos, eles continuam a mediar os interesses dos cidadãos, agora em um papel singular, como tomadores de decisão. No governo, os partidos políticos organizam tanto coalizões de governo quanto de oposição e dissidência. Eles ao mesmo tempo organizam o processo legislativo e supervisionam a implementação e a gestão de políticas (FRIEDMAN e HOCHSTETLER, 2008). Embora as organizações cumpram decisivo papel no controle social dos governos, chegando a ocupar espaços institucionalizados de co-gestão - como nos conselhos - ao contrário dos partidos elas não desempenham função de governo.

Outro ponto que diferencia a representação parlamentar da operada pela sociedade civil é que não há estrutura de monopólio territorial na representação realizada por atores da sociedade civil, assim como não há o suposto de uma igualdade matemática entre os indivíduos que dão origem à representação. Pelo

contrário, a representação exercida pela sociedade civil é pluralista e, mesmo quando coincide com um território determinado em uma estrutura de conselho, ela também se superpõe a outras formas que, em geral, tomam decisões vinculantes em relação ao mesmo tema, no mesmo território. (AVRITZER, 2007)

Também, como já foi apresentado há uma diferença quanto ao escopo de atuação tanto dos partidos como das organizações, sendo o primeiro mais abrangente e menos contínuo enquanto as organizações tratam de temas específicos e fragmentados, embora tenha atuação mais contínua. A partir desses apontamentos é viável concluir pela incapacidade de substituição de um pelo outro. Quanto ao argumento de que as organizações sociais, como partidos, articulam interesses políticos, há pouca controvérsia. Inclusive, muitas entendem que essa é sua função central e afirmam representar idéias ou identidades essenciais que são negligenciadas por outros mecanismos. (FRIEDMAN e HOCHSTETLER, 2008)

Além dos partidos políticos, os sindicatos vêm exercendo importante papel de representação, passando a ter peso decisivo não só nas instâncias de mediação da relação capital trabalho, mas influenciando de forma contundente também no cenário político governamental. Por isso vale uma breve comparação de sua atuação como as organizações sociais para enriquecer ainda mais a compreensão dessa última.

Lavalle, Houtzager, e Castello (2006) afirmam não restar dúvidas que os sindicatos são o exemplo mais notável de representação de grupo surgidos ao longo do século XX. Porém sua atuação, de acordo com esses autores, em nada coincide com o fenômeno de diversificação do tanto dos espaços de representação como de pluralização dos atores da representação política de onde emergiram as organizações sociais. Isso porque ao contrário da atuação dos sindicatos, caracterizada pela negociação entre agentes privados no mercado (empregador e empregado), mediada pela legislação trabalhista (Estado) e, quando necessário, por instâncias de arbitragem, a representação das organizações sociais é efetuada principalmente junto aos órgãos decisórios – executivos – do Estado, ou mesmo em relação a organismos multilaterais.

Em vez de um modelo organizativo único (sindicato), munido com especificações quanto ao vínculo com os representados (filiação) e aos dispositivos de prestação de contas e sanção (eleições internas, desfiliação), as entidades civis

possuem formatos organizacionais os mais variados e relações com seus públicos nem sempre explícitas ou claras, por vezes, apenas simbólicas. Esse último elemento caracterizador das organizações também serve para sua comparação com os partidos, já que esses têm sua formatação engessada pela legislação eleitoral.

Apesar dessa diferenciação, como será apresentado no próximo capítulo os sindicatos também são entendidos como organizações da sociedade civil uma vez que ocupam espaços representação política no campo da assistência social sob essa designação. Diante disso, é possível afirmar que as pontuações feitas acima devem-se mais ao *locus* de representação dos sindicatos.

2.2.1 Possibilidades e dilemas da representação por organizações

Embora a representação dessas organizações possa também contar com elementos de autorização e prestação de contas (*accountability*) claros, a diferença de seu perfil em relação aos partidos - tanto no que se refere ao tema que elas defendem, que é mais fragmentado, como em relação ao seu público - que por sua vez é mais específico - somado à multiplicidade de formas e de *locus* de atuação, fez com que algumas organizações passassem a assumir um papel de representação baseado muito mais no compromisso subjetivo de representar do que propriamente na existência de mecanismos de autorização e prestação de contas, o que é constrói uma representação presuntiva.

A representação presuntiva é aquela modalidade em que a representatividade se dá principalmente pelo sentimento de representação que liga os dois pólos da relação. Lavalley; Houtzager; e Castello (2006a) embora lembrem que a presunção pública de representar alguém não equivalha à efetiva representação, afirmam que o comprometimento com os interesses representados é um componente vital da representação, irreduzível aos dispositivos institucionais. Os autores ainda afirmam que embora a dimensão subjetiva da representação tenha sido sistematicamente desvalorizada no campo das teorias democráticas, as regras e os desenhos institucionais tornam-se impotentes quando os representantes não são animados ou comovidos por um compromisso ou “sentimento de representação”.

Para Lavallo e Castello (2008) as organizações podem lançar mão de vários argumentos para justificar seu papel de representação mesmo quando não há expedientes claros de autorização e prestação de contas. Então esses autores destacaram seis argumentos recorrentes: o eleitoral, o de identidade, o de filiação, o de serviços, proximidade, e, por fim, o argumento de intermediação de interesses. Porém, o argumento eleitoral como o argumento de filiação, contam com expedientes mais definidos de autorização e prestação de contas, não sendo assim, característicos do modelo presuntivo, e, portanto, não serão aqui considerados. Em seguida os argumentos que sustentam a representação presuntiva serão caracterizados a partir da perspectiva de Lavallo e Castello (2008).

No argumento de identidade, as organizações invocam uma coincidência entre o representante e o representado, seja ela de gênero, raça, origem étnica, como base da legitimidade da representação por elas exercida. De alguma forma esse argumento segue o mesmo princípio da representação sociológica, ou espelho, já que considera existir representação à medida que haja semelhança – de interesses, características, etc – entre o representante e o(s) representado(s). Como a princípio a semelhança existencial entre os dois pólos é o núcleo de justificação dessa representação, há uma precariedade de mecanismos de controle e sanção aqui. Assim, quanto maior a coincidência entre os atributos encarnados pelo representante e os interesses do representado, menor a necessidade de mecanismos de controle e, em última instância, até mesmo de autorização.

No argumento de serviços, as organizações civis se arvoram na prestação de certos serviços que, segundo elas, melhorariam a vida das pessoas para justificar sua representação diante de seu público alvo, sendo uma relação unilateral consubstanciada na concessão de um benefício. Porém, os autores asseveram que não existe *accountability* possível quando a concessão de benefícios se aproxima da dádiva, e o representante emerge como outorgante sem intermediações.

O argumento de proximidade se dá quando o representante alega conhecer a realidade do público a ser representado justificando estar próximo dele, em um processo de convivência. Um exemplo disso são as organizações sociais com orientação religiosa que, como as comunidades eclesiais de base, que partindo do pressuposto da proximidade se arvoram como representantes do público de sua comunidade. A proximidade pode permitir modalidades “frágeis” de controle social interno, não reconhecidas formalmente como tal. Porém, participação e proximidade

física constituem, em princípio, condições favoráveis ao reforço da relação entre representantes e representados, viabilizando algumas formas de controle ou sanção, a começar pela verbalização direta de demandas ou insatisfações, e pela capacidade dos beneficiários de impor aos representantes perdas de prestígio na localidade.

Por fim, o argumento de intermediação faz com que a legitimidade da organização civil não dependa da relação com os beneficiários, e sim do espaço onde se dá a representação, ou seja, confere à intermediação em si a posição de fundamento da autenticidade do papel desempenhado pelo representante. As funções de intermediação levadas a cabo pela entidade conseguem abrir as portas e franquear o acesso a instâncias de tomada de decisões no poder público, as quais, de outra forma, permaneceriam inalcançáveis para os beneficiários. Nesse caso, embora a relação com o lócus de representação – instâncias de decisão - seja claro, a relação com o representado é a que permanece totalmente difusa, além também da ausência de expedientes de autorização. Seguindo a lição de Lavallo e Castello (2008):

O argumento de intermediação estabelece como ponto de partida a urgência de aliviar uma desigualdade que não é diretamente de renda, e sim de acesso ao Estado. Isso implica, do ponto de vista do ator, não apenas assumir que se possui um posicionamento privilegiado na desigual distribuição da capacidade de acesso ao Estado, como também um compromisso de utilizar essa capacidade para levantar a voz daqueles que, de outra forma, não seriam escutados. Entretanto, não existe no argumento nenhum indício de controle social sobre o representante, sequer sob a pressuposição de alguma coincidência substantiva ou simbólica, como ocorre no argumento da identidade. As organizações civis verbalizam interesses ou opiniões de eventuais beneficiários, pressupondo que os propósitos e eventuais efeitos de sua intermediação sejam louváveis ou, ao menos, publicamente defensáveis.

Uma das modalidades conhecidas de representação presuntiva é a representação por *advocacy*, que segundo Friedman e Roschesteller (2008) se dá quando se argumenta ou questiona em favor de algo ou alguém, ou mesmo quando se recomenda a adesão ativa de uma causa. Em tais usos, advogar implica tanto a idéia de chamar para si o interesse de algo ou alguém, bem como a ação de vocalizar ou dar voz a esse interesse. O valor dessas práticas é permitir que as

organizações se tornem porta-vozes de demandas de segmentos da sociedade, temas e interesses mal ou sub-representados nos circuitos tradicionais da representação política, por se tratar de grupos desprovidos de recursos econômicos, ou por serem temas muito específicos, ou até por se tratar de temas negligenciados nos circuitos tradicionais de representação.

Em todas essas circunstâncias, não é a autorização, e sim a afinidade ou identificação de um conjunto de indivíduos com a situação vivida por outros indivíduos que legitima a advocacia. Nesse sentido, o elemento central da advocacia de temas não é a autorização, e sim uma relação variável no seu conteúdo entre os atores e os seus representantes (a afinidade). Porém, embora conte com expedientes de vocalização da demandas o trabalho de *advocacy* das organizações vai além, desempenhando também funções de intermediação perante o poder público na forma de “representação virtual, ou seja, da defesa de interesses que não autorizaram essa defesa ou que, embora simpáticos a ela, carecem de qualquer mecanismo estável para controlá-la ou comunicar-lhe preferências”. (LAVALLE, HOUTZAGER, e CASTELLO, 2006a: 92)

Friedman e Hotchesteller (2008) entendem que a atuação das organizações sociais nos conselhos gestores é um exemplo dessa representação por *advocacy*, ao dizer que:

De alguma forma, subjaz aqui a dimensão do compartilhamento de olhares e perspectivas entre representantes e representados, embora não necessariamente compartilhem as mesmas posições na estrutura social. Este parece ser o caso da representação de várias organizações da sociedade civil nos conselhos gestores.

2.2.2 – Uma nova perspectiva de representatividade e da legitimidade

O modelo legítimo disponível de representação política – mandato representativo mediante eleições – foi edificado historicamente por atores e para desempenhar funções que não coincidem em hipótese alguma com o perfil das organizações civis, o que acaba por gerar especulações sobre a possibilidade dessa representação não ser democrática devido à inexistência ou precariedade de

mecanismos obrigatórios de sanção e controle. (LAVALLE, HOUTZAGER, e CASTELLO, 2006).

A isso deve somar-se uma particularidade desses atores: a existência de uma dupla relação de representação, sendo uma externa e outra interna. A relação externa é estabelecida entre essas organizações e o público externo que ela representa – seu segmento, beneficiários, grupos com mesma identidade, dentre outros. Já a perspectiva interna trata da relação existente entre a organização em si e as pessoas que a representam (por terem personalidade jurídica as organizações aqui tratadas são representadas por pessoas físicas). Abers e Keck (2008) evidenciam essa questão sobre a representatividade dessas organizações sob o ponto de vista da existência dessa dupla representação quando apontam que:

A pergunta “quem estes atores representam?” surge, na prática, assim que membros indicados por associações civis adquirem responsabilidades formais na definição de políticas públicas. A maior parte das associações da sociedade civil é auto-organizada; seus líderes não são escolhidos ou autorizados diretamente pelo público mais amplo que alegam representar. A questão que emerge, portanto, é saber: como as associações podem participar de forma legítima de processos de tomada de decisão na esfera pública? (ABERS e KECK; 2008, p. 100)

Reconhecendo a complexidade e a novidade do tema, Luchmann (2007: 164 e 165) adverte que:

Malgrado existam diversos elementos que sugerem o potencial de representatividade da representação coletiva como um expediente de reforma da democracia, sua problematização teórica e sua defesa pública esbarram em limites evidentes, a saber, a ausência de mecanismos generalizados, formais e estáveis de ordenação da relação entre atores da sociedade civil e seus públicos, beneficiários ou comunidades – notadamente mecanismos de autorização, prestação de contas, responsividade e sanção” (2006a: 87). Mesmo com as variações e apesar delas, este parece ser também o caso da representação nos conselhos gestores.

Porém Lavalle, Houtzager, e Castello (2006 a, p 46) advertem que acusar a falta de representatividade das organizações civis, ora pela ausência de mandato identificável e de dispositivos de autorização, ora pela precariedade de mecanismos

de controle e sanção (*accountability* eleitoral), impede que se adentre nas discussões sobre um novo padrão de representação política.

Caminhando em busca de uma solução Lavallo e Castello (2008, p.69) ponderam que:

Diante da impossibilidade de se equacionar satisfatoriamente o quesito da autorização, a dimensão da *accountability* vem sendo resgatada como alternativa para explorar teórica e empiricamente a eventual legitimidade das novas práticas de representação por organizações civis (Peruzzotti, 2007; Alnoor; Weisband, 2007; Urbinati; Warren, 2007; Castiglione; Warren, 2006). A operação de deslocar a atenção da autorização para centrá-la na *accountability* abre passo para se pensar na legitimidade em função, não de um ato inicial de consentimento, mas dos processos mediante os quais as organizações civis internalizam, definem e depuram as prioridades e propósitos da representação por elas exercida.

Luchmann (2007) também propõe uma perspectiva diferente a partir da qual uma das fontes de legitimidade estaria na própria relação entre os representados, assim uma representação legítima requer uma participação ativa dos representados se articulando e acompanhando as atividades do representante. A autora considera que nos casos dos conselhos gestores devem-se tomar os fóruns de discussão e deliberação das políticas públicas e de definição dos representantes como uma boa oportunidade para avaliar essa relação entre representante e representado. Para isso é importante entender como se realizam esses espaços e até mesmo como os representantes nos conselhos os vêem.

Assim, uma *representação legítima* requer uma *participação ativa* por parte dos indivíduos, grupos e organizações sociais. Recorro novamente a Young (2006), na medida em que traz à tona a idéia de que uma representação legítima e inclusiva impõe responsabilidades tanto para os representantes como para os cidadãos: “estes precisam estar dispostos e aptos a mobilizar uns aos outros para participar ativamente tanto do processo de autorização quanto do de prestação de contas. Os representantes devem ouvir essas discussões. Assim, a qualidade e a legitimidade da representação vão depender do grau de articulação e organização da sociedade civil, ou seja, da participação. Os fóruns de discussão de políticas públicas e de definição e escolha dos representantes podem ser exemplos de espaços públicos que promovem esta conexão entre representantes e representados. (LUCHMANN, 2007, 165 e 166)

Rachelis (2005) assevera que para que os sujeitos sociais tornem legítimas suas representações é necessário que antes eles se constituam como sujeitos coletivos dotados de autonomia, principalmente em relação ao poder público, tendo a capacidade de se contrapor, influir ou assumir efetivamente seu poder de ator externo. Além, a autora afirma que a legitimidade dessa representação deve ser permanentemente ativada pela democratização radical dos mecanismos decisórios e pelo controle social exercido pelas bases que fundam essa representação.

Por entender que, no caso dos conselhos gestores, a representação das organizações da sociedade civil se encaixa no modelo delegativo, sendo caracterizada pelo mandato imperativo, Teixeira (2000) propõe que a legitimidade dessas organizações deve ser afirmada por avaliações constantes da base sobre a prática do seu representante, e reconhece o direito da “base” inclusive revogar o mandato do representante caso não se sintam atendidas em seus interesses.

A revogabilidade do mandato deve ser um instrumento de pressão das bases sociais que compõem o conselho, tendo como critério a legitimidade dos conselheiros, que tem de ser reafirmada por avaliações constantes da prática do representante. Por fim, a imperatividade do mandato exige que as posições tomadas pelos representantes sejam objeto de deliberação anterior pela organização representada, e sobretudo, que haja uma constante prestação de contas e publicização das decisões e atos do conselho. (TEIXEIRA, 2000, 118)

As perspectivas sobre os elementos que constroem a relação de representação e garantam sua representatividade são variados, podendo tanto ter foco no lócus de exercício dessa representação – como no caso dos conselhos gestores -, como na proximidade entre representante e representado. Luchmann ancora a existência de representação “na legitimidade destas organizações em promover (...) a defesa das variadas “causas” sociais e de demandas e interesses de grupos e setores sociais historicamente excluídos dos processos de decisão política.” (LUCHMAN, 2007, p 154 e155.)

Por fim a própria autora reconhece que o campo de definição dos critérios de legitimidade e representatividade, da representação exercida através das

organizações da sociedade civil, principalmente quando se dá através dos conselhos gestores é marcada pelos mais variados pontos de vista Já que:

“Ora se apela para a legitimidade da representação de pessoas ou setores com “‘uma história feita’ nas ‘lutas’ dos segmentos pró-cidadania” (Tatagiba, 2002); ora se relaciona legitimidade com qualificação e competência dos representantes, como tem sido o caso das ONGs (Dagnino, 2002); ora o critério de legitimidade está ancorado na capacidade dos representantes em “expressar os interesses do respectivo segmento social” (Teixeira, 1996: 15). Com efeito, estamos tratando de um tipo de representação que, diferente do modelo eleitoral que identifica o representado (eleitor), esboça uma idéia difusa dele mesmo, podendo tanto ser um segmento (ou vários setores da população), quanto a própria entidade indicada para assumir a representação.” (LUCHMANN, 2007: 153)

CAPÍTULO 3: PARTICIPAÇÃO E REPRESENTAÇÃO: NOVOS MODELOS DE DEMOCRACIA E O CONTROLE SOCIAL

Como se viu, nesse contexto de transformações políticas focadas na revisão dos limites e papéis do Estado, do mercado e da própria sociedade civil, a idéia de participação, sociedade civil, assim como a representação, sofreram alterações quanto aos seus objetivos, como também em relação aos seus atores. Por conseqüência, isso repercutiu diretamente na reconstrução da arena política que passou por um processo de remodelagem para contemplar os valores que emergiam. A proposta de democracia focada exclusivamente na representação já não dava conta das demandas pela partilha de poder que pressionavam o aparato público, nem mesmo os novos atores políticos – as organizações da sociedade civil – se viam contemplados nesse sistema.

Surge a partir de então propostas alternativas, mas não excludentes, de democracia que buscam ir além dos limites do modelo representativo, valorizando mais a participação da sociedade civil, principalmente através de suas organizações, em arenas de deliberação reconhecidas pelo Estado. Também faz parte do repertório desses novos modelos à mudança da perspectiva de legitimação das decisões políticas que deixam de focar no procedimento de tomada de decisão (arenas, regras) para ir ao seu processo, que deve atender às expectativas de ampliação da deliberação.

Um conceito que se fortalece nesse momento é o de controle social. Ele cumpre o importante papel de cristalizar os elementos apresentados acima em um discurso conciso e unificado, defendendo a ampliação da participação da sociedade civil no processo de deliberação e acompanhamento de políticas públicas, marcadamente as sociais. Por conseguinte, um dos desdobramentos dessa discussão é acerca da importância de se constituir espaços institucionalizados, aptos a cumprirem o papel de articulação entre sociedade civil e poder público no fortalecimento das atividades de controle social. Os conselhos gestores surgem para serem exatamente esses espaços. Seja com caráter deliberativo ou meramente de acompanhamento, eles trazem em seu seio a idéia de co-gestão e empoderamento, sendo através da participação nesses espaços que a sociedade civil reforça e dá um novo status ao seu papel de representante política.

Essa é exatamente a proposta deste capítulo, se apropriar dos temas apresentados nos capítulos anteriores para entender como a emergência da sociedade civil no Brasil somadas as mudanças no padrão de participação política repercutem em uma forma inédita de representação, seja em relação aos atores, seja em relação aos espaços.

3.1 Participação, representação e modelo de democracia

Entrelaçando o tema da sociedade civil com a perspectiva de ampliação de sua participação política e as conseqüentes modalidades de representação daí advindas, chega-se à necessidade de revisão dos modelos de democracia e construção de novas propostas. O debate aqui gira ao redor do levantamento do perfil dos atores, dos espaços e momentos de participação, e até que ponto isso é causa ou conseqüência das novas necessidades trazidas no bojo desse processo de reforma: ampliação da participação e fortalecimento da sociedade civil como protagonista de uma nova institucionalidade política. Ao lado do modelo representativo, e a partir da tentativa de superar suas limitações, surgem novas propostas de democracia focadas no elemento participação como legitimador das decisões. Dentre elas ganha destaque na literatura as propostas participativas e deliberativas, como se lê abaixo:

Democracia participativa e democracia deliberativa têm sido, entre um conjunto mais amplo de proposições e modelos, os principais instrumentos teórico-analíticos de avaliação destas experiências, na medida em que, embora com trajetórias diferenciadas, compartilham um conjunto de críticas ao modelo da democracia representativa, dando primazia ao princípio da participação em detrimento da representação. (LUCHMAN, 2007, p. 142)

Não por acaso, o debate em torno dos atores políticos a serem envolvidos no processo e formulação de políticas públicas tem atraído a atenção de diversos acadêmicos ligados aos estudos da democracia. Para ser mais preciso, é justamente o grau de participação política dos cidadãos nesse processo que tem

auxiliado os estudiosos da democracia a conseguir distinguir com maior clareza as diferenças entre as diversas correntes democráticas. (BRELÀZ, 2007)

O objetivo desse tópico é, além de caracterizar esses três “tipos” de democracia - o representativo, o deliberativo, e o participativo -, e identificar seus atores e processos, para avaliar a dinâmica de convivência entre todas essas formas de participação democrática e entender como elas podem contribuir para o amadurecimento democrático.

3.1.1 A proposta representativa

Característico do modelo democrático do Estado liberal capitalista, a expressão “democracia representativa” significa genericamente um modelo em que as deliberações coletivas, isto é, as deliberações que dizem respeito à coletividade, são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte, mas por pessoas eleitas para esta finalidade. (BOBBIO, 2004). Ao ler os elementos que caracterizam esse modelo o leitor certamente irá se sentir familiarizado já que ao tratar do tema “representação” no capítulo II, eles já foram de alguma forma mencionados. Por isso será feita uma caracterização sumária para então entrar no campo de discussão dos demais modelos de democracia.

O modelo representativo de democracia ocupa nas sociedades atuais, onde se inclui o Brasil, um papel de destaque, quase hegemônico, sendo a estrutura de participação e representação dominante. Sua importância para o Estado é tamanha que no parco rol Constitucional de razões que ensejam a intervenção da União seja nos Estados, seja nos Municípios está a defesa do sistema representativo, como princípio constitucional, como se depreende da leitura do artigo art.34 da constituição federal (1988).

Art. 34 A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:

(...)

VII – Assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:

a. forma republicana, sistema representativo (...)

Esse modelo pressupõe a existência de conjunto de procedimentos e instituições que disciplinam a participação popular no processo político tais como as eleições, o sistema eleitoral, o voto, os partidos políticos, etc. Na democracia representativa a participação popular é indireta, periódica e formal, através dessas instituições e materializada pelo voto, expressão das decisões individuais. O elemento legitimador da decisão política é o atendimento à regra da maioria que se dá através da somatória desses votos.

Para Silva (2001), a ordem democrática-representativa consubstancia um procedimento técnico para designação de pessoas para o exercício de funções governamentais. Assim, eleger significa expressar preferência entre alternativas, realizar um ato formal de decisão política. Nas democracias de partido e sufrágio universal, as eleições tendem a ultrapassar a pura função designatória, para se transformarem num instrumento pelo qual o povo adere a uma política governamental e confere seu consentimento, e, por conseqüência, legitimidade, as autoridades governamentais.

Segundo a perspectiva dos autores aqui estudados, onde se destaca Bobbio, a democracia representativa é fundamental para o tipo de sociedade dominante hoje, uma vez que a proposta de democracia fundada pelos gregos, ou seja, a democracia direta não é viável pela complexidade das decisões no campo político e também da quantidade de indivíduos dotados de direito político.

Porém, como é de se esperar, há uma série de críticas a esse sistema. Um dos apontamentos acerca da fragilidade do modelo representativo é a constatação de que nele a participação restringe-se ao momento da escolha dos representantes, na ocasião do processo eleitoral, sendo marcado por ter um caráter instrumental e individualista, reduzindo a política ao mecanismo eleitoral. Com isso, a legitimidade do sistema democrático representativo estaria baseada na manifestação eleitoral da vontade dos cidadãos, fazendo com que a responsabilidade do processo decisório ficasse restrita aos representantes escolhidos pelo sufrágio eleitoral, marginalizando o papel da sociedade civil na condução política. (NOVARO, 1995; *apud* LUCHMAN, 2007)

É o que Behring (2007: 179), ilustra na passagem abaixo:

Na democracia representativa, percebe-se que, se o eleitor escolhe pessoas envolvidas na tomada de decisão, não escolhe diretamente as decisões, o que outorga uma perigosa autonomia àqueles que decidem, numa espécie de “despotismo eletivo”, complementado pelo poder técnico dos burocratas, que podem, por sua vez, promover uma pressão pelo segredo e pelo controle da informação.

Embora o voto seja a forma mais característica de participação política, há no atual processo de reforma democrática o surgimento de novas formas de participação que refletem, por sua vez, novos modelos/propostas de democracia. Ao lado da hegemônica democracia representativa, ganham espaços também as formas ditas participativas e deliberativas, que além de encamparem novas alternativas de participação são também palcos para a ativação de atores sociais que até então não gozavam de muito “prestígio” na participação democrática. Também será importante analisar se a convivência dessas formas com a representativa tem um caráter de complementação, atuando onde esse modelo é falho, ou mesmo de substituição total.

3.1.2 A Democracia Participativa

Os defensores da democracia participativa, entre os quais se inclui Santos (2002), sustentam que o real sentido da democracia foi esvaziado com o passar dos tempos, e foi reduzido ao simples modelo de seleção de representantes via voto, portanto, sem participação efetiva da sociedade civil organizada. Com isso, eles advogam a necessidade de mecanismos de controle da sociedade civil sob os atos do governo, principalmente no que diz respeito à democracia para a esfera social.

A partir da obra de Santos (2002), Pereira e Carvalho (2008) empreendem uma análise de diversas experiências participativas no Brasil e em Portugal. Tomando os principais elementos encontrados nas experiências participativas narradas nessa obra, os autores elaboraram um quadro teórico caracterizador do

modelo participativo de democracia onde se destacam o reconhecimento da importância da participação direta dos cidadãos, a partir de uma articulação entre Estado e sociedade civil, para a criação de espaços decisórios em combinação com mecanismos de democracia liberal representativa; como também a percepção de que a prática democrática fortalece e valoriza a própria democracia, tendo um caráter pedagógico. Para Santos e Avritzer (2003) *apud* Pereira e Carvalho, (2008) a democracia participativa é entendida como “uma gramática de organização da sociedade e da relação entre o Estado e a sociedade”

“O projeto político-participativo procura ampliar a noção da política, ao reconhecer uma heterogeneidade de atores, práticas e temas. Através da organização da sociedade civil, novas práticas democráticas se desenvolveram, preponderantemente as formas de participação direta nos processos de articulação, deliberação e definição de estratégias de ação. Este processo de organização da sociedade civil levou a um fortalecimento e valorização da própria democracia, reforçando desta forma o seu caráter pedagógico. A participação no espaço público permite a aprendizagem da cidadania, construída paulatinamente através da partilha de experiências distintas no cotidiano. (PEREIRA e CARVALHO, 2008, P 56.)

Diferente da proposta representativa, o modelo participativo de democracia estaria ancorado na recuperação da articulação entre cidadania e soberania popular por meio da participação dos cidadãos nos processos de discussão e de decisão política. Sua legitimidade, de maneira geral, está ancorada na idéia de que as decisões políticas devem ser tomadas, através do debate público, por aqueles que estarão submetidas a elas. Com efeito, ao menos no plano teórico, as diferenças com relação ao modelo da democracia representativa são marcantes, já que incorpora a participação da população no processo de discussão e de tomada de decisões políticas. (PATEMAN, 1992; *apud* LUCHMAN, 2007)

Os autores que tratam da democracia participativa, a vêem como um sistema que, a partir de novas instâncias ligadas diretamente ao funcionamento da engrenagem administrativa, pretende inserir no campo político setores da sociedade que sempre estiveram marginalizados. O objetivo seria dar formalmente voz a importantes setores sociais, promovendo sua participação, e fazendo das políticas um bem público.

Trata-se de um sistema que prevê a criação de instrumentos novos na cena político-participativa, que comportem novos atores através de diferentes formas de atuação, e criem instâncias com papéis diferenciados, podendo tanto ter caráter propositivo, como fiscalizador, consultivo/deliberativo. Mais uma vez, Santos (2002) ajuda na compreensão, esclarecendo que paralelamente a esse modelo hegemônico de democracia, sempre existiram outros modelos, como a democracia participativa e a democracia popular, apesar de marginalizados e/ou desacreditados. Porém, atualmente, a proposta participativa de democracia passou a assumir uma nova dinâmica, protagonizada por grupos sociais subalternos em luta contra a exclusão social, mobilizados pela expectativa de uma democracia de mais alta intensidade.

Segundo Santos e Avritzer (2002), um dos elementos que devem ser discutidos para se pensar um modelo democrático participativo é o procedimentalismo. Vale dizer que o componente procedimental também está presente nestas experiências, assim como no modelo representativo liberal. No entanto é importante ressaltar que há uma diferença determinante – não se trata apenas de solucionar, como fez Bobbio, Matteucci, e Pasquino (1999), a questão da autorização de governos através do procedimentalismo – limitando assim a própria definição da democracia – mas sim de reconhecer que entre procedimentalismo e participação existe uma relação de complementaridade. (SANTOS e AVRITZER, 2002).

Silva (2001) discorda dos pontos elencados até agora. Para o constitucionalista o princípio participativo caracteriza-se pela participação direta e pessoal da cidadania na formação dos atos de governo. Assim, as manifestações de democracia participativa caracterizam-se pela forma semi-direta, combinando institutos da participação direta com a indireta, tais como: a iniciativa popular, o referendo popular, o plebiscito, e a ação popular.

O autor assevera que qualquer forma de participação que necessite de eleição não realiza a democracia participativa no sentido atual dessa expressão. Para o autor, a eleição consubstancia o elemento representativo, segundo o qual o eleito pratica atos em nome do povo. Isso leva a uma expectativa de que a participação se dê livremente, sem expedientes procedimentais organizando essa participação, como se o procedimentalismo fosse elemento exclusivo e marcante da proposta representativa de democracia.

Contraopondo Silva, Luchman (2007) garante que mesmo nos modelos participativos é inevitável alguma forma de representação. Com isso a efetividade destes princípios de participação e controle social vai ocorrer através de diferentes práticas de participação e representação, cujas características, no tocante à representação, não visam extinguir, mas sim a superar os limites da representação eleitoral. Para isso, os participacionistas combinam pressupostos da democracia direta no interior da democracia representativa, dando ênfase à inclusão dos setores excluídos do debate político e à dimensão pedagógica da política.

A introdução da participação deve estar relacionada a uma avaliação positiva acerca da capacidade que as experiências participativas oferecem para rebalancear a articulação entre a democracia representativa e a democracia participativa. A idéia central é a de que, embora a representação seja um instrumento importante na democracia moderna, a participação direta não pode ser restrita ao momento do voto. Sem contar com um conjunto de instrumentos de participação popular direta, a representação mostra-se insuficiente para realizar a democracia em sua dimensão mais profunda.

A perspectiva de convivência e complementariedade dessas duas propostas de democracia é acentuada na obra de Falcão (2004), como se lê no trecho abaixo:

A democracia participativa nasce, esta nascendo, aliás, como fórmula política intermediária entre democracia direta e a representativa. Nela os cidadãos buscam também concretizar o ideal de participar da gestão pública. Só que nem direta nem apenas eleitoralmente. Por um lado a sociedade civil se organiza, por outro a administração pública se abre através de inúmeros conselhos, audiências públicas, parcerias, consultas técnicas, etc. Os diferentes conselhos da administração pública, onde participam inúmeros organismos da sociedade civil e cidadãos, sejam empresários, trabalhadores, consumidores ou moradores, nada mais são do que a prática da democracia participativa. (FALCÃO. 2004. p.87)

É o que propõe Nogueira (2004, p 159), para quem:

“a participação é tanto mais efetiva quanto mais se articula com a representação, seja no sentido de “aproveitá-la” como espaço privilegiado da negociação política ampliada, seja no sentido de pressioná-la para que se abra cada vez mais à diversidade social e à própria democracia. Ações complementares entre democracia

participativa e democracia representativa mostram-se, assim, não apenas possíveis, mas também decisivas para que se visualizem formas mais produtivas de se exigir, dos governos, maior eficiência, maior efetividade e maior receptividade ao controle social.

3.1.3 Democracia deliberativa

Para além de pensar na existência prévia de procedimentos que regulem o processo e os atores para tomada de decisões políticas, surge a proposta, construída a partir da teoria da ação comunicativa de Habermas, denominada democracia deliberativa, centrada mais no elemento legitimador da decisão política. Para Thompson (1998) apud Etcheverry (2007) o conceito de democracia deliberativa assenta-se na concepção de que as pessoas são entes que processam informações disponíveis e distintos pontos de vista existentes, para formar seus juízos. Nesse esquema, existem diferentes mecanismos institucionais para incorporar as opiniões e juízos individuais aos processos decisivos coletivos.

Esta idéia de democracia deliberativa tem algumas características que a distingue das demais, entre elas o fato de que seu interesse se dirige mais aos processos onde se formam os juízos. Mesmo assim, se faz necessário incorporar as pessoas para que participem nos processos de análise, diálogo das informações, e que a partir disso construam seu juízo de tal forma que a legitimidade da decisão surja do fato de haver sido o produto de uma deliberação. Essa deliberação não deve necessariamente transformar-se em consenso, considerando que nem sempre as pessoas estão dispostas a mudar seus pontos de vista. Nessa condição deverá se entender que o resultado da deliberação dará legitimidade suficiente à decisão final pela via do voto, só que esse será um voto que aprovará uma maioria informada e dialogante.

Um ponto característico dessa proposta é que, para ela, o que garante a qualidade da decisão é a possibilidade de deliberação qualificada entre os atores sociais, que podem dentro do espaço deliberativo apresentar seus pontos de vista e inclusive alterá-los a partir da contra argumentação com outros atores também qualificados. Percebe-se que a partir dessa proposta há o atendimento aos

paradigmas colocados pelo momento de reforma, ou seja, fortalecimento da sociedade civil e melhora de sua participação nas tomadas de decisão.

No modelo deliberativo de democracia, o aspecto estritamente decisório da participação perde sua ênfase para dar lugar ao debate público das questões, a proposição de alternativas, a exigência de prestação de contas dos atos dos agentes públicos e a conseqüente responsabilização. Como afirma Habermas (1997, p 28) apud Teixeira (2000, p. 55)

A política deliberativa obtém sua força legitimadora da estrutura discursiva de uma formação de opinião e da vontade, a qual preenche sua função social e integradora graças à qualidade racional de seus resultados. Por isso, o nível discursivo do debate público constitui sua variável mais importante.

Um aspecto enriquecedor para o entendimento da proposta deliberativa de política é a compreensão dos limites da expressão *deliberação*. Segundo Dryzek (2000) apud Brelàz (2007), a deliberação, como um processo social, distingue-se de outras formas de comunicação no sentido de que aqueles que deliberam são receptíveis a mudar seus julgamentos, preferências e pontos de vista durante o decorrer de sua interação, o que irá envolver persuasão ao invés de coerção, manipulação ou manobras não éticas. Elster (1998) apud Brelàz (2007) reforça que o processo de conversações “deliberativas” não é apenas o processo de discutir, argumentar a fim de convencer a outra parte de um determinado ponto de vista, mas envolve também a barganha, que é uma troca de ameaças e promessas. É possível ter um processo deliberativo bem sucedido, se esse for baseado na argumentação e na discussão.

Quanto aos atores e espaços de tomada de decisão, é relevante apontar que embora a decisão política seja fruto, como já foi dito, de uma processo de deliberação pública entre cidadãos, não são eles quem as tomam. As decisões políticas continuam sendo tomadas pelo processo político institucionalizado, seja no parlamento, seja nos conselhos. Mas os cidadãos participam do processo de discussão que leva à tomada de decisão. Assim, seguindo a proposta de política deliberativa, a legitimidade das decisões nesses espaços institucionalizados não mais se dará pela computação numérica dos votos, representantes das vontades dos indivíduos, nem mesmo pela presença ampla da sociedade civil através de seus

movimentos e organizações durante os vários processos decisórios públicos. Ao contrário, a legitimidade das decisões passa pela existência de uma esfera pública capaz de canalizar, para os espaços de decisão institucionalizados, o resultado das discussões dos atores sociais, desde que eles sejam instruídos e dotados de qualificação.

Entre o conjunto de sujeitos deliberativos, Luchmann (2007, p. 143) destaca o papel da sociedade civil através:

[...] das associações “secundárias”, na medida em que representam os interesses de uma ampla base social que, de outra forma, se encontra sub-representada. A atuação deste associativismo é fundamental para corrigir as desigualdades econômicas subjacentes e garantir “a competência regulatória requerida para a promoção do bem comum.

Um ponto pacífico é que para que a realização dos ideários de participação abordados acima consigam gerar os resultados esperados é necessário que na sociedade civil surjam diferentes interlocutores sociais – grupos comunitários, movimentos sociais, organizações – que viabilizem uma participação ativa e representativa. A efetivação da participação depende, pois, não só das regras que podem constituir uma democracia de tipo procedimental mas da existência de mecanismos próprios, institucionais ou não (TEIXEIRA, 2000). Os canais institucionais podem conferir-lhe um caráter de permanência e regularidade, mas, também, contêm o risco de envolver os agentes sociais na lógica própria do poder, na racionalidade técnico-burocrática. Daí a necessidade de outros mecanismos que possam garantir a autonomia e potencializar a ação frente ao Estado, a sociedade política, ao mercado. Esses mecanismos mais flexíveis e menos formais já vêm sendo criados, ao longo do tempo, pelos movimentos e organizações sociais, de acordo com a situação e podem gerar uma nova institucionalidade, com procedimentos e regras próprias, sempre discutidas, revisadas e renovadas de forma democrática e a partir da reflexão sobre a ação.

A participação na gestão da coisa pública enquanto corretivo das limitações da democracia representativa, possibilita, pelo menos em tese, o engajamento da sociedade civil na formulação de políticas públicas e no controle das ações governamentais e dos negócios públicos (JACOBI, 2002). A partir disso é importante

aprofundar o entendimento e as potencialidades desse controle social para depois ver como ele se realiza a partir da experiência dos conselhos.

3.2. Participação, representação e controle social

A idéia de controle social pode ser entendida em duas dimensões básicas: a primeira corresponde ao que atualmente se denomina *accountability*, ou seja, a obrigação dos agentes políticos prestarem contas dos seus atos e decisões e o direito de o cidadão exigí-lo e avaliá-lo, conforme parâmetros estabelecidos socialmente em espaços públicos próprios. A segunda dimensão, conseqüente da primeira, consiste na responsabilização dos agentes políticos pelos atos praticados em nome da sociedade, conforme procedimentos estabelecidos em leis e padrões éticos vigente na mesma sociedade.(TEIXEIRA, 2000)

Para seu melhor entendimento o controle social deve ser contextualizado e entendido como mais uma forma de controle aos atos da administração pública, seja ela federal, estadual, ou municipal. Sua particularidade, como será apresentado logo adiante, está na configuração do pólo que exerce esse controle sobre a administração pública: a sociedade civil.

Segundo Di Pietro (1999:478), o controle da Administração Pública é

O poder de fiscalização e correção que sobre ela exercem os órgãos dos poderes Judiciário, Legislativo e o Executivo, com o objetivo de garantir a conformidade de sua atuação com os princípios que lhes são impostos pelo ordenamento jurídico.

No entanto, deve-se considerar que esse é apenas um conceito formal, que inclusive não prevê a participação da sociedade agindo diretamente no controle da administração pública. A necessidade de estabelecer o controle sobre os governos se dá, segundo Silva (2001) por cinco objetivos básicos. O primeiro objetivo é o de proteger os ativos do governo dos erros - intencionais ou não - e das irregularidades que se possam produzir. Como segundo objetivo, tem-se a obtenção de informações

corretas e seguras que permitam a tomada de decisões acertadas tanto no âmbito interno como no externo. O terceiro objetivo é o de conseguir adesão às políticas gerais da organização. O quarto objetivo visa a atingir as metas e programas da organização. Finalmente, o quinto e último grande objetivo é promover a eficiência e eficácia nas operações da organização por meio de uma utilização racional dos recursos disponíveis. Esse objetivo está vinculado com todos os anteriores.

Dentre as diversas formas de controle sobre as atividades dos governos pode-se traçar uma primeira divisão entre controles internos e externos, sendo o primeiro aquele exercido pelos próprios órgãos do poder controlado, enquanto o controle externo é o conjunto de atividades exercidas por atores diretamente interessados, porém, localizados fora da esfera formal daquele poder. Um exemplo de controle interno é a Controladoria Geral da União, órgão do Governo Federal cuja função é exclusivamente promover o controle sobre as contas públicas federais. Entre as formas de controles externos encontra-se o controle parlamentar direto, o controle pelos Tribunais de Contas, o controle pelo judiciário, o controle pelo Ministério Público, e por fim o Controle Social

O controle parlamentar direto está, assim como o controle do judiciário, diretamente relacionado à relação de independência dos três poderes que compõem nosso Estado. Nesse sentido cabe a cada um deles um leque de prerrogativas sobre os outros dois poderes, muitas delas com claras características de controle e fiscalização. Como, a todo momento, neste trabalho o poder controlado será necessariamente o Executivo, um bom exemplo do controle parlamentar direto é o exercido pelo legislativo aprovando ou vetando as contas anuais do chefe do Executivo do correspondente ente federativo.

Os Tribunais de Contas são instâncias criadas para prestar apoio técnico ao poder Legislativo – na União, nos Estados, e nos Municípios. -, acompanhando e fiscalizando os gastos do Executivo, sem, contudo, ser subordinado a nenhum desses poderes. Ele aprecia os gastos públicos de acordo com os aspectos contábil, financeiro, orçamentário, patrimonial, e operacional. Nos repasses de recursos públicos para as políticas sociais, por exemplo, cabe à Corte de Conta tanto do ente que repassa como a do ente que recebe acompanhar esse repasse além, é claro, da devida aplicação do recurso.

O controle exercido pelo poder judiciário cumpre um importante papel uma vez que apenas esse poder pode decretar, através do devido processo legal, a prisão de um administrador público, a suspensão de seus direitos políticos, ou mesmo a perda de seus bens. Também é o poder judiciário o detentor da autoridade para interpretar as leis cabendo a ele, sempre que necessário, anular atos administrativos ilegais ou inconstitucionais.

O Ministério Público (MP), além de desempenhar propriamente atos de controle externo, faz parte também do processo de controle desempenhado pelas instâncias citadas acima. O MP, com a CF/88, passou a gozar de considerável autonomia funcional, administrativa e financeira, e independência para atuação de seus membros na defesa dos interesses da sociedade. No controle externo de entidades da administração pública direta e indireta, e mesmo de entes privados que prestem serviços públicos, o MP pode instaurar procedimentos administrativos para apurar possíveis irregularidades tendo grandes poderes de atuação, como fazer requisições, expedir notificações, e intimações. Mesmo sem alcançar a instância judiciária, o MP tem poderes para expedir recomendações visando à alteração da conduta, a princípio, irregular.

Um dos elementos característicos dos tipos de controle assumidos acima demonstra a onipresença dos atores estatais no acompanhamento dos gastos nas políticas públicas. Até então, por mais diversas as formas de controle existentes não há em nenhuma delas a constituição de um sujeito externo à esfera estatal com poderes para deliberar sobre as políticas e fiscalizar seus gastos públicos, o que limita as possibilidades de controle.

Seguindo a lição de Teixeira (2000), o controle do poder não pode limitar-se apenas aos controles internos ou parlamentares, nem ainda a separação dos poderes, como recomenda o dogma liberal. Ele implica, sobretudo, a correção dos desvios e a responsabilização dos agentes políticos. Seu exercício requer a organização da sociedade civil, sua estrutura e capacitação para esse fim, de forma permanente, em múltiplos espaços públicos, antes e durante a implementação das políticas, tendo como parâmetros não apenas variáveis técnicas, mas também exigências de equidade social e aspectos normativos.

Uma das particularidades do controle social é exatamente seu papel de institucionalização de atores até então colocados à margem das discussões políticas. Ele cria as condições para o diferente compor com os “donos do poder”. É

aí que entra a importância do controle social já que ele supõe a criação de nova cultura política democrática responsável por instituir a alteridade, ou seja, o outro dotado de representação e protagonismo (Sposati e Lobo, 1992). O alter, neste caso, são as classes dominadas, permanentemente excluídas dos processos decisórios e impedidas, por variados mecanismos, de exercer a representação direta de seus interesses no (inexistente) espaço público brasileiro. (Raichelis, 2005). Temos assim configurada a idéia de controle público sobre as ações do Estado mediante o fortalecimento da sociedade civil, capaz de limitar sua subordinação automática a interesses puramente privados e mercantis.

Embora a perspectiva de controle social possa ser compreendida como o esforço do aparato estatal em antecipar as movimentações da sociedade civil, controlando suas atividades, para esse estudo trabalharemos com a perspectiva apresentada por Correia (2000), segundo a qual entende-se por controle social a capacidade que a sociedade civil tem de interferir na gestão pública, orientando as ações do Estado e os gastos estatais na direção dos interesses da coletividade, banindo práticas fisiológicas e clientelistas.

O controle social se constitui como um controle ascendente, feito pela sociedade civil em direção ao poder público e está associado à responsividade e à responsabilização do governo numa relação constante e não eleitoral com a sociedade. Isto implica para a sociedade o direito de exigir a prestação de contas no uso dos recursos, influenciar ou decidir sobre escolha das políticas públicas, fiscalizar o cumprimento de suas deliberações e sancionar, dentre outras prerrogativas, sendo que tal controle é empreendido de forma direta ou por meio de instâncias de representação distintas da representação parlamentar, como os conselhos gestores de políticas públicas (GOMES, 2004).

Segundo Sposati e Lobo (1992)

O controle social é a possibilidade de ruptura da "regulação truncada" e espaço possível da constituição dos caminhos da "regulação na esfera pública". O controle social é a possibilidade de romper com o caráter privatista, de favorecimento a alguns. É um exercício de trazer as questões e as decisões para mais interlocutores, como já foi dito, para cenas explícitas de negociação. Assim, o controle social, mais do que fiscalização, pode constituir espaço de câmaras de negociação.

Para o alcance dos potenciais de transformação trazidos com o exercício do controle social é necessário não só a existência de uma sociedade civil autônoma e fortalecida como também a criação de espaços, institucionalizados ou não, de realização desse controle. Aqui encontram-se os diversos conselhos criados pela administração pública, seja para acompanhar o desenvolvimento de determinadas políticas, seja para deliberar e tratar de forma privilegiada de assuntos que interessem à coletividade. Há também muitos conselhos, fóruns e outras organizações em plena atividade constituídos exclusivamente pela sociedade civil, servindo como importante experiência de geração de cidadania e controle social.

Foi com a Constituição Federal de 1988 que esse tipo de controle teve sua institucionalização no Brasil, enquanto instrumento de efetivação da participação popular no processo de gestão político-administrativo-financeiro com caráter democrático e descentralizado. Dentro dessa lógica, o controle do Estado passou a ser exercido pela sociedade na garantia dos direitos fundamentais e dos princípios democráticos balizados nos preceitos constitucionais (PNAS, 2004)

Mais uma vez Sposati e Lobo (1992) ilustram bem esse campo de discussão, pontuando que um detalhe importante sobre a natureza dos espaços de controle social é que, ainda que sejam institucionalizados (na forma de fóruns, conselhos, comitês, etc), não são meramente administrativos, constituindo espaços políticos que colocam em cena interesses, imaginários, representações. Este espaço deve ser visto como uma situação de partida, e não de chegada. É neste contexto que se entende que, a princípio, o exercício do controle social é espaço de criação de uma cultura política democrática.

Para entender melhor a importância e as características desses espaços de controle social passaremos agora a aprofundar o debate sobre os conselhos gestores políticas públicas.

3.3 Novos espaços de participação e representação: os conselhos gestores

Os conselhos gestores são o resultado de um longo processo de reorganização da sociedade civil e das suas formas de relação com o Estado, marcado por transformações institucionais, jurídicas e administrativas,

especialmente a nível local. Esse processo teve início no Brasil a partir do final dos anos 70, quando novos espaços de negociação e inter-relação foram criados em torno dos atores sociais e do Estado e, nesses espaços, esses atores passaram a ser obrigados a debater e ajustar suas estratégias, ou seja, a ação a partir das instituições foi substituída pela ação coletiva e negociada. (TEIXEIRA, 2000).

No entanto foi Constituição de 88 que definiu para o controle social das políticas públicas, especialmente às de corte social, o modelo de Conselho Gestor. Ao fazer isso, a Carta Constitucional estabeleceu o desenho de uma nova institucionalidade, envolvendo distintos sujeitos sociopolíticos e culturais nos âmbitos estatal e societal. Como já apresentado, dentre os Conselhos Gestores em atividade no Brasil, o presente estudo, após apresentar as características gerais dos conselhos gestores de políticas públicas, irá se debruçar mais detidamente sobre o Conselho Municipal de Assistência Social do Rio de Janeiro, por acreditar que sua configuração envolve um número mais amplo e difuso de atores sociais.

A grande novidade trazida com esse formato de co-gestão é justamente o fato de eles terem criado um novo padrão de relação entre Estado e Sociedade através da ampliação da esfera social pública, que poderia ser melhor caracterizada como esfera pública ampliada, uma vez que é a extensão do Estado até a sociedade através de suas representações. Aqui entende-se esfera pública como espaços de interação entre Estado e sociedade inserido nas instituições estatais. (TEIXEIRA; 2000)

A dinâmica societária dos conselhos é importante, pois fortalece os espaços de representação da sociedade civil e passa a exigir que os espaços de gestão das políticas públicas sejam alargados, ampliados pela inclusão e participação de novos atores sociais. Com isso eles possibilitam à população o acesso a locais onde se tomam decisões políticas. Mas não é um acesso departamental, uma nova agência para receber reclamos, demandas etc. Trata-se de um processo de publicização novo no qual os grupos, movimentos e outros coletivos organizados podem atuar como sujeitos coletivos.

No entanto, nessa relação entre Governo/Estado e sociedade civil, é fundamental, principalmente para os atores sociais, compreender que o conselho é um espaço de negociação de projetos e não de oposição política. Ele é um espaço conquistado para negociação e interlocução entre os atores, tudo isso através dos conselheiros eleitos. É também um espaço institucional em que é preciso ter clareza

de seus limites, pois, caso contrário os conselheiros podem usá-lo para firmar posições ao invés de negociar, gerando com isso dificuldades a realização dos objetivos maiores dos conselhos. (GOMES, 2000)

No mesmo sentido afirma Paz:

O conselho é um espaço de interlocução política e negociação. O conselho não é um espaço de luta dos movimentos, de mobilização. Ele é um espaço de disputas de projetos, um espaço mais limitado de negociação e interlocução com outros setores da sociedade civil com outros setores da sociedade civil e com o governo." (PAZ, 2000, p. 58 e 59)

Para se firmar como espaço de controle social, é preciso que antes o conselho se firme como espaço da alteridade, ou seja, de constituição do outro como ator legítimo e ativo. Para isso é importante que a sociedade civil ocupe além de seus representantes as possibilidades de discussão desse espaço, bem como o poder público aceitar essa participação como legítima. Outro ponto que é determinante do conselho como espaço de controle é sua efetividade na deliberação e regulação da matéria sob ele posta. Para ilustrar essa afirmação, deve-se considerar o esvaziamento feito em alguns conselhos em que muitos temas que deveriam passar por seu crivo, acabam sendo apreciados pelo atores tradicionais, ignorando a existência do conselho como espaço de regulação (SPOSATI e LOBO: 1992).

Já em relação ao seu exercício no controle social, o papel dos conselhos deve ir além da fiscalização e do mero acompanhamento das atividades do poder público, referendando decisões já tomadas, mas envolver uma avaliação dos seus atos e decisões em comparações com parâmetros estabelecidos. A função de controle não implica numa postura reativa. Exige uma posição pró-ativa, no sentido de promover ações propositivas com os instrumentos legais para o exercício do controle. É importante que essa postura não se restrinja ao conselho, mas que se amplie para toda sociedade, tornando transparente os atos e decisões do governo. É necessário também que não se limite à constatação de situações, mas que induza a postura do governo a mudanças e responsabilize os agentes governamentais. (TEIXEIRA, 2000)

Uma das características desses espaços de composição plural é a premissa da paridade numérica entre governo e sociedade civil, além de seu caráter deliberativo. Os conselhos são órgãos com função de controle, contudo não correccional das políticas sociais, tendo caráter deliberativo e fiscalizador. Os conselhos não quebram o monopólio estatal da produção do Direito, mas pode obrigar o Estado a elaborar normas de Direito de forma articulada, em co-gestão com a sociedade civil (MOREIRA, 1999).

A paridade nos conselhos foi pensada para permitir o equilíbrio em suas forças internas, permitindo que apenas numericamente os dois lados começassem o jogo em condição de igualdade. O caráter deliberativo, por sua vez, representa a fórmula que dá peso e importância aos conselhos gestores. Porém, embora essas duas premissas estejam garantidas pela legislação, na prática elas são desvirtuadas, maquiando uma pseudo-realidade. O que se percebe acerca da paridade é que o poder público tem grande influência na configuração da representação da sociedade civil. Sem dar publicidade aos processos de eleição desses representantes o poder público aponta diretamente os ocupantes do segmento social, a partir das afinidades e interesses políticos. Em outros casos há conselheiros representantes da sociedade civil que são diretamente ligados ao governo, seja por laços partidários, seja por laços profissionais.

Para além dos desvios na configuração numérica entre o campo governamental e não governamental, há ainda outra disparidade manifestada na experiência dos conselhos: a disparidade política e técnica. Isso se deve à assimetria nas condições de participação entre representação governamental e a representação social. Para os representantes governamentais, a participação nos conselhos faz parte de suas tarefas funcionais. Eles têm capacitação específica e tempo necessário para exercer a representação. Já os representantes da sociedade civil nem sempre são profissionalizados, e quando o são, devem dividir a participação no conselho com sua agenda profissional, que é externa.

Outro ponto é que poucas organizações dispõem de assessoria especializadas para qualificar sua participação e é difícil o acesso a informações e a estudos técnicos sobre as matérias em debate, além de inexistir um mínimo de infraestrutura para o exercício das funções de seus conselheiros. Todos esses elementos contrastam com as condições bem mais favoráveis de que dispõem os

representantes governamentais: tempo, recursos, informações, infra-estrutura, profissionalização.

A paridade deve ser entendida mais na questão da igualdade do que no aspecto puramente numérico. Igualdade nas condições de acesso as informações, na possibilidade de formação na disponibilidade de tempo dos conselheiros. Temos uma paridade legal onde percebemos, de fato, uma total assimetria entre os representantes do governo, de um lado, com tempo disponível, assessoria, equipamentos e informações, e os representantes da sociedade civil de outro sem nenhum acesso a essas informações.” (TEIXEIRA; 2000, p. 93)

A falta de infra-estrutura de muitos conselhos também vem representando um duro empecilho para a realização de algumas atividades que são de caráter permanente: definição dos planos de trabalho e cronogramas de reunião; produção de diagnósticos e identificação de problemas; conhecimento de estruturas burocráticas e de mecanismos legais do setor; cadastramento de entidades governamentais não-governamentais; discussão e análise de leis orçamentárias e elaboração de proposições; acompanhamento das ações governamentais através não apenas de relatórios como também de visitas de campo e entrevistas com dirigentes de organizações e usuários dos serviços. (TEIXEIRA, 2000)

Porém, embora constituam o objeto de nosso estudo, é sempre válido ressaltar que os conselhos não são o único conduto de controle social no âmbito das políticas sociais. Ao contrário, sua efetividade depende de associação a outras formas de forças políticas capazes de potencializar-lhes a ação. Não se trata, também de afirmar a prática conselheira como panacéia para o enfrentamento de todas as dificuldades decorrentes do aprofundamento dos processos democráticos, o que exige, com certeza, outras mediações política. Mesmo assim parece inegável a importância da criação de conselhos institucionais no campo das políticas sociais, como expressão da conquista da sociedade civil organizada de novos espaços de participação social e exercício da cidadania. (RAICHELIS, 2005)

Por fim, Teixeira (2000) defende que para ser configurado como espaço dotado de uma nova institucionalidade pública e democrática é preciso que os conselhos tenham autonomia de ação, e que seus mandatos sejam revogáveis e imperativos. Essa autonomia é na verdade a capacidade e o poder de se fazer ouvir, de garantir que as deliberações do conselho, independente de agradarem ou não o

poder público, sejam acatadas. Para isso o conselho deve ter como instrumento de afirmação tanto o judiciário, como a mobilização constante de outros espaços públicos e de organização da sociedade civil.

Tendo apresentado os pontos onde participação e representação convergem para constituir uma nova modalidade de representação tanto em relação aos atores – organizações da sociedade civil – como em relação aos espaços – conselhos gestores de políticas pública – é chegada a hora de confrontar todo o levantamento teórico feito até aqui a partir da experiência das organizações da sociedade civil atuantes no Conselho Municipal de Assistência Social do Rio de Janeiro, que será o estudo de caso.

CAPÍTULO 4: OS PROCESSOS DE REPRESENTAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NO CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DO RIO DE JANEIRO – UM ESTUDO DE CASO

O desenvolvimento desse estudo de caso busca analisar os processos de representação assumidos pelas organizações da sociedade civil no Conselho Municipal de Assistência Social do Rio de Janeiro (CMAS/RJ) principalmente a partir dos parâmetros lançados ao longo dos dois últimos capítulos. Os relatos e as falas dos conselheiros nos levam a confrontar os diversos dilemas e tipos de representação apresentados no capítulo anterior, tanto para “(re)provar” a perspectiva de alguns autores - como Teixeira, (2000), que acha que o mandato é imperativo - como para permitir que tenhamos um novo panorama acerca dessa forma de representação.

Procuramos examinar, a partir de uma pesquisa empírica vis-à-vis a literatura sobre o tema, algumas “questões” da representação, já tratadas nesta dissertação, entre elas a forma e mecanismos de escolha das entidades com assento no conselho bem como de seus representantes, a independência do representante diante de seus representados; a existência ou não de um mandato claro, caracterizado por propostas durante a campanha; a possibilidade de sanção do representante em caso de desatendimento de suas propostas; ou mesmo se há a autorização para essa representação ou se ela é meramente presuntiva, como apresentado no capítulo 2.

Uma observação prévia interessante – ou aviso aos navegantes – é que ao longo da análise será possível perceber a superposição de várias representações em um mesmo caso. Já que o mandato pertence legalmente à organização, há, é claro, a perspectiva da representação dessa entidade. Por outro lado, ele é realizado através da participação de uma pessoa, o que leva a algumas vezes ao conselheiro assumir uma postura pessoal, particular, como se estivesse se auto-representando. Porém, antes de qualquer coisa é importante apresentarmos um pouco da metodologia que balizou esse estudo.

4.1 – Considerações metodológicas

O presente estudo tem como objetivo revelar o processo de representação efetuado pelas organizações da sociedade civil presentes no Conselho Municipal de Assistência Social do Rio de Janeiro, compreendendo a relação de cada conselheiro com sua organização e também a relação de cada organização com o universo das demais participantes do CMAS/RJ. Essa perspectiva de análise exige que tenhamos a compreensão do papel de representação efetivamente assumido por esse universo de atores, principalmente em um contexto de reforma democrática marcado pela ampliação da participação e também o compartilhamento de responsabilidades entre o Estado e a sociedade civil. Apresentando as discussões teóricas sobre as bases que legitimam e dão representatividade a essas organizações, o trabalho toma os seguintes eixos analíticos:

Base legal de funcionamento do CMAS: envolve a compreensão do CMAS/RJ como espaço de participação e representação da sociedade civil, partindo de sua previsão legal desde a Constituição Federal de 1988, passando pela LOAS (Lei Orgânica da Assistência Social) até a Lei municipal que o criou. Esse levantamento terá em conta organizar as normas que tratam dos mecanismos de representação dessas organizações. Importante aqui, antes de tudo, é apontar que embora haja grande discussão sobre o potencial de representação das organizações da sociedade civil, nesse caso a lei é expressa quanto ao *status* de representante assumido por elas. Também alguns critérios importantes para o exercício dessa representação como mecanismos de eleição, substituição, dentre outros compõem o universo de pesquisa desse eixo.

Já a **análise do processo de representação** foca sua atenção na dinâmica de diálogo que a entidade mantém com seu conselheiro, sua (in)dependência na tomada de decisão nas deliberações do CMAS/RJ, a apropriação da entidade acerca dos assuntos em pauta no CMAS, bem como a forma de indicação de seu conselheiro. Também compõe um eixo nessa análise a questão da existência de uma base de organizações, que acompanham o trabalho dessa entidade. É necessário entender se há essa relação com outras entidades e mesmo se essas outras compõem um universo pré-definido ou se são mesmo a totalidade das organizações presentes no CMAS/RJ.

4.1.1 o *locus* do estudo

Para a análise da representação da sociedade civil no conselho Municipal de Assistência Social do Rio de Janeiro, adotamos a *metodologia do estudo de caso*, pois ela se mostrou a mais apta como meio de ampliar a compreensão de um dado fenômeno. Para Becker (1997) a adoção do método do estudo de caso supõe que se pode adquirir conhecimento de determinado fenômeno a partir da exploração intensa de um único caso. Essa modalidade é definida por Bruyne *et al* (1991) como sendo um estudo aprofundado de casos particulares, que por sua vez permitem que os dados e informações geradas traduzam a realidade de uma determinada situação.

Mais uma vez, Becker (1997:129) afirma que *“todo estudo de caso permite que nós façamos generalizações a respeito das relações entre os vários fenômenos estudados. Porém, como tem sido frequentemente assinalado, um caso é, no fim das contas, apenas um caso.”* Na mesma direção, Bruyne *et al.* (1991:25) também referem essa limitação o estudo de caso. Para esses autores *“(...) a generalização de um caso para uma classe de outros ou para todos os outros possíveis permanece submetida ao princípio da validade transitória até novas informações.”*

Dessa forma, para que se tenham conclusões fidedignas com esse tipo de estudo faz-se necessário que o pesquisador realize uma determinação prévia, minuciosa e atenta do quadro teórico, além do plano de análise e da construção das variáveis suscetíveis de observações rigorosas, de forma a separar claramente os fatos de origem acidental e de origem essencial. O trabalho de campo que orientou essa pesquisa foi feito no Município do Rio de Janeiro, especificamente no Conselho Municipal de Assistência Social.

O município do Rio de Janeiro foi escolhido, em primeiro lugar, por ser a capital do Estado e uma das cidades mais importantes do país, tornando-o um palco político complexo, e de disputas de poder que acabam envolvendo as organizações da sociedade civil. Outro ponto importante é que aqui há um expressivo número de organizações sociais com atuação tanto local como nacional, tratando de temas vários indo da defesa do Meio Ambiente, aos direitos geracionais, étnicos, de gênero, chegando até mesmo à prestação de serviços. Outro ponto que reforçou a escolha do município do Rio de Janeiro foi o fato do pesquisador morar nele.

A escolha do Conselho Municipal de Assistência Social do Rio de Janeiro justifica-se tanto por seu formato, como pela especificidade da área e dos atores nela atuantes. A importância de pesquisar um Conselho se deve ao fato deles constituírem um espaço institucionalizado de participação da sociedade civil organizada no controle social de políticas públicas. Com isso ele passa também a ser foco de um novo tipo de representação, realizada através das organizações civis que o compõe. Como já dito, o tipo de participação e, principalmente, representação através dos conselhos é diferente do formato já consolidado através de partidos ou sindicatos, e até mesmo de outras formas de representação através de organizações sociais.

Já área de assistência social foi escolhida por duas razões: a primeira está ligada à sua própria natureza que sempre teve intensa participação das organizações da sociedade civil principalmente executando suas ações. Assim, por manter laços de prestação de serviços, por exemplo, essas entidades em geral já se posicionam como representantes do seu público beneficiário, mesmo que seja uma representação presuntiva como atestou Lavallo e Castello (2008). A segunda se deve a divisão da sociedade civil no CMAS que estabelece sua composição entre “prestadores de serviço”, “trabalhadores”, e “usuários”. Com isso, além de apresentar os processos de representação através do Conselho também intentamos levantar se a representação realmente se dava de acordo com esses segmentos.

4.1.2 A coleta de dados

A estratégia metodológica adotada nesse estudo circunscreve-se no campo da pesquisa qualitativa. Segundo Minayo (1994) esse tipo de abordagem permite um aprofundamento maior da realidade à medida que trabalha com o universo de significados, crenças, valores e atitudes não mensuráveis (sensíveis) a uma fórmula numérica. A pesquisa foi desenvolvida em diversas etapas inter-relacionadas e buscou conjugar informações provenientes de diversas fontes.

Pesquisa bibliográfica: ao longo da pesquisa foi feito um levantamento bibliográfico sobre o tema da participação e da representação assumidas pelas organizações da sociedade civil, marcadamente em um contexto de reforma

democrática vivida no país, buscando balizar a discussão teórica sobre o tema bem como a operacionalização do conceito. Esse levantamento incluiu consultas a textos disponíveis na rede mundial de computadores, especialmente através da ferramenta de pesquisa Google Acadêmico, e através de *sites* como o Scielo, consultas a teses e dissertações de mestrado, além de diversos livros. Nessa etapa também foi feita a análise documental referente a toda a legislação que envolve o CMAS/RJ.

Trabalho de campo: o trabalho de campo envolveu três diferentes atividades: a pesquisa de documentos do CMAS, o acompanhamento de assembléias do CMAS/RJ, e a entrevista com os conselheiros da sociedade civil. A pesquisa aos documentos do CMAS/RJ deu-se através do levantamento das atas de reuniões dessa legislatura do CMAS/RJ e outros documentos como a Lei que o criou, e seu Regimento Interno. Também se procedeu à observação não-participante em 6 (seis) assembléias do conselho. A presença nesse campo foi importante para entender os temas que são abordados ali, o envolvimento dos conselheiros, a relação com seus pares do poder público, a participação das demais organizações tanto compondo a plenária como depois de cada reunião, buscando os conselheiros.

Becker (1997) justifica a importância da observação alegando que ela dá acesso a uma ampla gama de dados, inclusive os tipos de dados cuja existência o investigador pode não ter previsto no momento em que começou a estudar, e que, portanto, é um método bem adequado ao propósito do aprofundamento previsto pelo estudo de caso. O trabalho de campo contou ainda com a realização de entrevistas com os conselheiros titulares da sociedade civil. Foi escolhido trabalhar apenas com os titulares, pois são eles os diretamente envolvidos na dinâmica de decisão dentro do CMAS/RJ. Essas entrevistas contavam apenas com perguntas abertas, elaboradas através do quadro de referência da pesquisa, cujo objetivo foi desvendar os espaços e momentos de relação entre as partes envolvidas nessa relação de representação.

4.1.3 - O roteiro das entrevistas:

Neste trabalho optou-se pela realização de entrevistas semi-estruturadas, as quais podem ser entendidas como um diálogo cujo objetivo principal é fornecer

informações relevantes para um objeto de pesquisa. Dessa forma, o entrevistado pode falar sobre o tema proposto sem, no entanto, haver respostas ou condições pré-estabelecidas pelo pesquisador. A fala individual é um instrumento privilegiado de coleta de informações no campo das Ciências Sociais, à medida que se torna reveladora dos diversos códigos de sistemas e valores contraditórios (MINAYO, 1994).

Foi construído apenas um roteiro de entrevista que serviu para todos os conselheiros entrevistados (segue em anexo). Em sua primeira parte, ele buscava construir um perfil pessoal do conselheiro além de sua vinculação com a entidade que representa. Em seguida, as questões buscavam auferir o comportamento do conselheiro diante da entidade que representa, principalmente no tocante à construção de um diálogo sobre as atividades do CMAS. Depois, o objetivo passa a ser o de entender o processo de articulação, inclusive se realmente houve, para eleição da entidade e a posterior relação mantida entre ela e as demais organizações presentes no conselho. As perguntas finais especulam sobre a relação entre sociedade civil e poder público no CMAS e os resultados disso.

4.1.4 - O trabalho de campo:

O trabalho de campo foi realizado desde março de 2008 com o acompanhamento das reuniões do CMAS/RJ. A etapa referente às entrevistas teve início na segunda quinzena de dezembro de 2008, indo até a primeira semana de fevereiro de 2009. Ao todo foram entrevistados 9 dos 10 conselheiros titulares da sociedade civil, sendo eles: Província Carmelita de Santo Elias/Associação São Martinho, e Banco da Providência - Representante dos prestadores de serviço, assessoramento, e defesa de direitos; Federação das Instituições Beneficentes do Estado do Rio de Janeiro (FIB), Federação das Instituições de reabilitação do Estado do Rio de Janeiro (FEBIEX), Associação de Apoio as Pessoas com deficiência da Zona Oeste (ADEZO), Federação Nacional de Educação e Integração dos Surdos (FENEIS) - Representantes das organizações dos usuários; Sindicato dos Assistentes Sociais do Estado do Rio de Janeiro, Ordem dos Advogados do

Brasil (OAB/RJ), e Sindicato dos Psicólogos do Estado do Rio de Janeiro - Representantes dos trabalhadores da área de Assistência Social.

Embora a representante da Sociedade Beneficente de Anchieta (SBA) tenha sido bastante solícita e aceitado participar desta pesquisa, sua entrevista não foi realizada por incompatibilidade de agendas. Além dos conselheiros, também foram entrevistados e contribuíram com o levantamento de documentos sobre o CMAS/RJ os seguintes profissionais do corpo técnico desse Conselho: Emília Carvalho Teixeira - Secretária Executiva do CMAS -, e Fabíola Pereira Chaves - Assistente Social do corpo técnico do CMAS. A fim de garantir o anonimato dos sujeitos entrevistados, vamos nos referir aos mesmos através de numeração aleatória. Assim, serão identificados apenas como entrevista 1, entrevista 2 e assim sucessivamente.

4.2 – o conselho municipal de assistência social do rio de janeiro: características gerais e composição da sociedade civil

O ponto de partida para visualização dos conselhos municipais de assistência social como espaços de participação e principalmente de representação da sociedade civil através de suas organizações se dá com a Constituição Federal de 1988, que em seu art. 204 determina:

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

(...)

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Como se vê, o próprio texto constitucional traz expressamente a previsão de uma representação protagonizada pelas organizações da sociedade civil. Essa orientação constitucional acabou por consubstanciar-se na Lei n.º 8.742/93, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que define explicitamente como deverá se

dar a participação das organizações e mais uma vez prevê sua função como representantes de um público maior, a sociedade civil. Assim, uma das especificidades dos conselhos gestores da área de assistência social (vis-à-vis o caso da saúde, por exemplo) é que eles conjugam tanto a representação dos prestadores de serviços sociais quanto dos usuários/beneficiários desses benefícios.

Os conselhos de assistência social têm como principais atribuições: a deliberação e fiscalização da execução da política e seu financiamento, em consonância com as diretrizes propostas para a conferência; a aprovação do Plano; a apreciação da proposta orçamentária para a área e do plano de aplicação do fundo, com a definição dos critérios de partilha dos recursos, exercidas em cada instância em que estão estabelecidas. Os conselhos ainda normatizam, disciplinam, acompanham, avaliam e fiscalizam os serviços de assistência social, prestados pela rede socioassistencial, definindo os padrões de qualidade de atendimento, e estabelecendo os critérios para repasse de recursos financeiros. (art. 18 da Loas)

O Conselho Municipal de Assistência Social do Rio de Janeiro (CMAS/RJ) foi criado pela Lei Municipal n 2.469 de 30 de agosto de 96, de autoria do próprio Poder Executivo, para ser o órgão colegiado máximo e permanente, tendo caráter deliberativo, normativo, orientador e fiscalizador das ações e serviços de natureza pública e privada no campo da assistência social no município do Rio de Janeiro, tendo composição paritária entre governo e sociedade civil (art. 1º Regimento Interno - Deliberação n 107/02).

A participação das organizações representativas é algo tão valioso para o CMAS/RJ que na definição de seus princípios e diretrizes está a “organização da assistência social, tendo como base a participação da comunidade, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.” (Lei 2.469, Art. 3º, VI – b). Dentre os objetivos elencados na Lei 2.469/96 é relevante para a matéria deste trabalho frisar especialmente dois que estão relacionados à ampliação e garantia da participação da sociedade civil no acompanhamento da gestão: zelar pela efetivação do sistema descentralizado e participativo da assistência social (Art. 4º, XI); e criar ou promover canais interinstitucionais de participação popular, garantindo informação e publicidade do conteúdo do processamento e do resultado da política de assistência social (Art. 4º, XXI). O Regimento Interno em seu artigo 1º enumera as finalidades do CMAS, onde consta:

Art. 1 – O Conselho Municipal de Assistência Social é órgão colegiado (...) tendo por finalidades:

I – efetivar, no âmbito do Município do Rio de Janeiro, o processo descentralizado e participativo da Assistência Social, previsto na Constituição Federal, na Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS – e na Lei Municipal do Rio de Janeiro, assegurando a participação da Sociedade Civil, no controle e avaliação das ações da Política Municipal de Assistência Social.

Quanto a sua composição, o art. 5º da referida Lei, e o art. 4º de seu Regimento Interno determinam a composição do CMAS/RJ em vinte membros, e respectivos suplentes, sendo dez representantes governamentais e dez da sociedade civil. O número de integrantes do CMAS poderá ser aumentado ou diminuído, mantendo-se a paridade original, mediante proposta de iniciativa de um terço de seus membros e aprovação de dois terços (Art. 9º da Lei 2.469/96). Logo em sua concepção, a norma criadora do CMAS-RJ distribuiu as vagas para representantes da sociedade civil da seguinte forma:

Art. 5º...

II – dos representantes da sociedade civil:

- a. Três representantes das entidades e organizações prestadoras de serviço na área da assistência social;
- b. Dois representantes das entidades prestadoras de assessoria;
- c. Cinco representantes dentre organizações de usuários.

Embora tenha mantido a mesma previsão geral de vagas para a sociedade civil, a partir da deliberação 107/2002 do CMAS-RJ - que altera o texto original do Regimento Interno - há uma mudança importante na conformação da sociedade civil nesse conselho. Além de redistribuir numericamente as vagas, essa alteração também acrescentou um segmento até então não contemplado no CMAS.

Art. 4 (Regimento interno)

II – 10 vagas para a sociedade civil, sendo:

- a) Três representantes titulares e respectivos suplentes das entidades prestadoras de serviços, benefícios, assessoramento, e defesa de direitos;
- b) Quatro representantes titulares e respectivos suplentes das organizações de usuários;

- c) Três representantes titulares e respectivos suplentes de entidades de trabalhadores na área de assistência social.

Essa nova configuração, como se vê, trouxe para o bojo do CMAS a representação dos trabalhadores da Assistência Social, até então inexistente. Por outro lado, o segmento dos usuários, que é tido por muitos como o mais importante dentro dos conselhos municipais, perdeu o direito a uma representação, passando a ter apenas 4 (quatro) vagas no CMAS.

Em uma postura bastante esclarecedora, a lei que criou o CMAS-RJ também conceituou dois de seus segmentos: o dos prestadores de serviço, e dos usuários. De acordo com esse texto legal, as entidades ou organizações prestadoras de serviço são aquelas juridicamente constituídas localizadas na Cidade do Rio de Janeiro, e que prestem serviços de assistência, auxílio material, promoção humana e assessoria de defesa dos direitos de cidadania (Art. 5º §3, I). Por sua vez, entende-se por organizações de usuários aptas a participar do Conselho aquelas com sede na Cidade do Rio de Janeiro, com atuação na área de defesa da cidadania, tais como associações comunitárias, religiosas, sindicais, de categoria profissional e dos beneficiários da Assistência Social (Art. 5º, §3, II).

4.2.1 – Dinâmica e perfil da representação da sociedade civil no CMAS-RJ

À existência de uma nova forma de representação, realizada por segmento, some-se as três representações propostas no início deste capítulo - pessoa, entidade, colegiado. Porém, o texto do Plano Nacional de Assistência Social (PNAS), determina que embora “cada conselheiro da sociedade civil seja eleito em foro próprio para representar seu segmento, ele estará representando não só sua categoria, mas a política como um todo em sua instância de governo.” (PNAS, 2004, P 45).

Diante desse quadro, explorou-se, sob a ótica do representante, se a representação é do segmento ou da sociedade civil. Nesse esforço de esclarecimento foi perguntado aos conselheiros como eles viam sua representação

diante desse aparente conflito. As falas que serão apresentadas logo em seguida, ilustram bem o perfil de resposta dos conselheiros:

Todos que estão lá presentes, à exceção de uma pessoa que se comporta de maneira corporativa, que é representante do sindicato dos Assistentes Sociais, todos lá representam a sociedade civil como um todo, em todas as suas feições. (entrevista nº 7)

Não deixa de ser uma sociedade civil como um todo, porque esse usuário é parte dessa sociedade. Então se eu tenho uma parte dessa sociedade que é carente, que tem déficit de serviço e tal, eu acho que toda a sociedade está comprometida, uma sociedade doentia com alguma seqüela pelo menos. É pensando no usuário que vamos pensar de fato nessa sociedade civil, porque se ele é o agente que acessa o bem de serviço da assistência e faz parte do núcleo da sociedade, acho que precisa trabalhar... O problema é a criança que vai pra rua, por exemplo, que pede, vende e faz não sei o quê!? O problema está na família, há uma ruptura na família. Então eu preciso cuidar disso, pra que a sociedade não tenha hoje uma série de crianças na rua pedintes, drogaditos e etc. Precisamos atacar esses problemas ter políticas pra esses problemas, pensar nesse usuário. (Entrevista 1)

Praticamente na mesma linha, outros conselheiros assim se posicionaram sobre essa questão:

O Sindicato é o trabalhador e o trabalhador tá envolvido na sociedade civil como um todo. No micro é o sindicato, e no macro é a sociedade civil como um todo." (Entrevista 9)

A gente é representante das duas como falei (*sociedade civil e usuário*). A entidade...ela tem um público alvo, e as suas ações são voltadas principalmente para ele, mas é claro que tem uma visão geral, a luta não é só pelo bem estar do surdo mais pelo bem estar de todo cidadão, a luta é em prol da utilização das leis, principalmente da política social que vem, abrange todos, não especificamente só o surdo. E isso quando estou no conselho existe a questão específica da questão do deficiente é claro que vamos no posicionar, mas o nosso trabalho ali... a participação no conselho... a instituição e a representação que levamos lá tem isso bem claro, que não estamos só para defender nossos interesses mas para defender os interesses da sociedade como um todo. No caso de uma família surda ela é formada também por ouvintes então nossa luta tem que ser em prol da garantia do direito de todos. (Entrevista 5)

Embora não seja possível, nem mesmo necessário, transcrever todas as respostas, elas apontaram para a representação da sociedade civil, mesmo que essa representação seja vista através dos interesses de seu segmento ou até mesmo de seu público direto. Nesse caso, a partir da defesa desses interesses setoriais se chegaria aos interesses da sociedade civil como um todo, pelo simples fato de tanto um como o outro estarem diretamente interligados, como se em uma figura de linguagem, ao atender a parte necessariamente acabasse atendendo ao todo.

Para continuar aprofundando a compreensão acerca do perfil da representação exercida pelas organizações da sociedade civil no CMAS-RJ é necessário entender primeiramente a dinâmica de onde nasce essa representação. O art. 5º §2º da Lei 2.469/96 estabelece que os representantes da sociedade civil devem ser eleitos por meio de assembléia pública, em sessão única, amplamente divulgada, realizada no último trimestre que anteceda ao término do mandato dos conselheiros. Ao final desse processo eleitoral, as 10 entidades mais votadas, respeitando a divisão interna por segmentos, ocuparão as vagas titulares, enquanto as 10 seguintes ficarão com a suplência (Art. 8º da Lei). Os eleitos exercerão um mandato de dois anos, podendo ser reconduzidos apenas uma vez consecutiva (art. 5º *caput* Regimento Interno).

Atualmente há 867 entidades inscritas no CMAS e, portanto, aptas a votar e se candidatar às vagas da sociedade civil. Na última eleição foram eleitas todas as entidades ora entrevistadas, e mais a Sociedade Beneficente de Anchieta (SBA), que, como dito, não pode participar das entrevistas. Aqui começa a cair por terra a perspectiva defendida por Lavallo e Castello (2008) e apresentada no capítulo anterior, de que a representação das organizações da sociedade civil nos conselhos seria uma representação presuntiva, a qual indica sofrer a carência de mecanismos claros de autorização.

Tanto a Constituição Federal, como a LOAS, e por fim a referida lei de criação do CMAS prevêm explicitamente que cabe às organizações o papel de representar os interesses de seu segmento e, em último caso, da sociedade civil, nas deliberações travadas nesse conselho. Como se não fosse suficiente, a partir das normas apresentadas até aqui e da realidade auferida durante a pesquisa, é possível concluir que a representação da sociedade civil no CMAS conta com método de autorização claro e consolidado, manifestado a partir do voto das demais

entidades em assembléia realizada especificamente para eleição, sendo falsa a perspectiva que considera essa uma representação por presunção.

Durante as entrevistas, os conselheiros foram questionados sobre o processo de construção de suas candidaturas, como, por exemplo, se houve articulação com outras organizações da sociedade civil também inscritas no CMAS-RJ. O objetivo dessas questões era entender se esses conselheiros tinham uma base de apoio a quem se reportar, e de quem seriam cobrados ao longo do mandato caso fossem eleitos, ou seja, se teriam um eleitorado mais definido.

As respostas revelam uma heterogeneidade quanto a esse comportamento, havendo entidades que fizeram “campanha” junto aos eleitores, justificando sua eleição a partir da defesa de uma pauta junto a um grupo minimamente estabelecido, como também há entidades que simplesmente lançaram seu nome e foram eleitas. Os conselheiros entrevistados apontaram, via de regra, a construção de uma articulação prévia à eleição com outras entidades inscritas no CMAS-RJ, como forma de potencializar a vitória eleitoral, como se vê:

Para poder participar do CMAS nós não só fizemos reuniões dentro da CAJONG, e também comunicando à presidência e ao conselho sobre nossas linhas gerais que foram aprovadas. Nós temos linhas gerais bem sólidas, como também fizemos uma reunião com mais 70 organizações para discutir com a sociedade civil a tomada de posições que a gente teria. Essa reunião foi prévia a eleição. (Entrevista 7)

Sim, teve a apresentação, articulação durante as eleições, teve o contato com outras instituições da sociedade civil, apresentando nossa proposta como representatividade, que na verdade representamos outras instituições é um grupo seletivo, que vai lá e é eleita para isso. (Entrevista 1)

Nesse caso, a entidade fez um esforço para formar uma base de apoio que alavancasse sua candidatura e diante de quem, ao que tudo indica, firmou compromissos. Por outro lado, há organizações da sociedade civil que chegaram ao Conselho sem fazer campanha, nem articular a construção de uma base inicial como é o caso da entrevistada nº2:

Nós necessariamente não fizemos campanha. O nome estava lá e as pessoas votaram. A gente não fez uma campanha de divulgação para esse processo. Foi uma decisão em cima da hora.

Porém, a existência ou não de uma base prévia de apoio, embora ajude em uma possível configuração de um grupo de representados, não é capaz de sozinha garantir legitimidade à determinada organização. Ou seja, o fato de uma entidade ter sido eleita a partir do esforço e da mobilização de um conjunto de outras entidades também presentes no CMAS-RJ não configura, por si só, a representação da entidade eleita sobre esse grupo. O que pesa bastante para a configuração da representação, como defende Luchmann (2007), é a relação entre as duas partes – representantes e representados – durante a vigência do mandato. A representação nasce, portanto, da proximidade entre as duas partes dessa relação, nas atividades do CMAS.

Para levantar às dinâmicas de relacionamento que engendram as representações dentro do CMAS-RJ a pesquisa seguirá por um caminho amplo, tratando de duas perspectivas: a externa, e a interna. Aqui se chamará por “relação externa” aquelas mantidas entre as entidades conselheiras (vista sempre através da atuação de seu representante) e as demais entidades presentes nesse conselho. Por “relações internas” devem-se entender aquelas reveladas a partir do relacionamento entre o conselheiro (pessoa física) e os órgãos decisórios internos da organização que representa.

Esclarecidos os dois pontos de vista para compreensão da representação, o que se pretende agora é especificamente lançar foco sobre essa relação externa, ou seja, compreender a relação entre organizações que compõem o CMAS. Complementando o levantamento da relação entre entidades representantes e representadas, buscou-se averiguar a existência de espaços ou eventos que tivessem a função de unir esses dois lados. A existência de espaços de relacionamento que visem aproximar as partes presentes numa relação de representação é, como já abordado no capítulo anterior, um componente da qualidade da representação, logo, da representatividade. Para tanto, perguntou-se aos conselheiros se havia algum espaço ou evento para a “prestação de contas” sobre suas atuações no CMAS.

As respostas revelam a existência tanto de espaços próprios à determinada organização, onde ela faz sua própria “prestação de contas”, como também o reconhecimento e a valorização de espaços já existentes no CMAS, como sua

Assembléia, ou até mesmo as Comissões locais, servindo para aproximar os representados em relação ao trabalho de seu representante.

O entrevistado nº2, por exemplo, alegou participar de um espaço criado para prestar contas sobre sua atuação em geral, incluindo a participação no CMAS. Através desse encontro, a representante da entidade afirmou conseguir forjar uma proximidade com outras entidades da sociedade civil acerca de sua atuação no Conselho.

A gente tem um foro que se chama análise dos relatórios, na verdade é um nome provisório, referente ao ano anterior. Em janeiro começo a receber relatório do 2º semestre dos meus projetos. Já tenho um relatório do 1º semestre comparo um com o outro e faço um relatório final com todos os meus dados de atendimento e perfil de atendimento, projetos, o quê aconteceu no ano, análise de conjuntura... então fazemos tudo isso em março. Normalmente fazemos um grande foro com todos os funcionários, convidando pessoas de fora pra participar da discussão, pra ouvir... Os conselhos também são convidados, e aí a gente traz algumas discussões, pra pensar as metas para o ano, no caso fevereiro e março e já pensa pra 2009. (Entrevista nº2)

Ainda nessa questão, foi recorrente a menção de conselheiros apontando espaços formais do Conselho – as Assembléias, por exemplo - como forma eficiente de aproximação e acompanhamento do representado sobre o trabalho de seus representantes. É o caso do entrevistado nº 7, que ao ser perguntado sobre as oportunidades de prestar contas às demais organizações e à sociedade civil sobre sua atuação, respondeu assim:

A própria Assembléia é uma prestação de contas do meu serviço (...)
Hoje as plenárias nas reuniões de Conselho são muito participativas e as comissões têm muito espaço para compartilharem suas informações e sugestões. Essas comissões se reúnem mensalmente no CAS regional. Mas hoje elas rodam também. Cada mês eles fazem num lugar, com o objetivo de se conhecerem e os territórios, além da descentralização. (Entrevista nº7)

Como se viu, as Comissões Locais do CMAS-RJ, estruturas descentralizadas de acompanhamento do trabalho do Conselho e levantamento de demandas, também foram vistas como espaços competentes de prestação de contas, atendendo assim ao seu preceito de aproximar representantes e representados sobre os trabalhos do CMAS-RJ. Ilustra essa perspectiva as diferentes falas abaixo:

A gente participa de várias outras reuniões na base, que são as comissões locais, que é um braço do conselho. Cada área de abrangência tem um braço e nós estamos inseridos nesse contexto. Enquanto representante do conselho a gente passa também essas orientações essa coisa mais subjetivas do conselho, a idéia, a formatação do conselho, como isso funciona, que aí as pessoas às vezes não entendem muito, e é normal que não se entenda. E, muitas vezes há dúvidas. Qual o papel do conselho? O conselho só delibera para convênio? Só para rede SUAS? Que o conselho faz? Aí e isso. (Entrevista nº1)

As plenárias nas reuniões de Conselho são muito participativas e as comissões têm muito espaço para compartilharem suas informações e sugestões. Essas comissões se reúnem mensalmente no CAS regional. Mas hoje elas rodam também. Cada mês eles fazem num lugar, com o objetivo de se conhecerem e os territórios, além da descentralização. (Entrevista nº 4)

Há também o caso de conselheiros que mesmo não conseguindo apontar a existência de eventos ou espaços de prestação de contas específicos, afirmam manter e reconhecer a importância dessa relação com os representados, procurando em todas as situações informar sobre a atuação do CMAS, e ampliar o campo de discussão sobre ele.

“Isso não é coisa pra um encontro não, é sempre. Porque a instituição participa de diversos outros espaços públicos políticos de todas as discussões possíveis, ela se faz presente se uma instituição precisar de conselheiro ela dispõe. Ela sempre se faz presente se necessário. Não existe uma reunião pra mostrar o trabalho, mas todos os espaços que a entidade participa ela faz questão de estar junto, de estar participando.” (entrevista nº5)

Embora haja o reconhecimento da capacidade dos próprios espaços do Conselho promoverem essa aproximação entre representante e representado, houve quem os questionasse, alegando inatividade e passividade dos participantes das plenárias, mais especificamente durante as Assembléias. Falas sobre a plenária apontando que ela “é construtiva embora não seja muito ativa no conselho de assistência” (Entrevista nº6) ou mesmo “a plenária ela é passiva, ela não participa, ela não decide. É o conselho, os membros do conselho que participam e decidem (Entrevista nº1) materializam as críticas ouvidas a esse respeito.

Também foi apontado nesse quesito um dado importante que caracteriza a participação dos representados, durante ou após as reuniões: a defesa de interesses individuais. A representação da sociedade civil foi pensada como forma de construir espaços onde ela pudesse promover o controle social da política municipal de assistência social. Diante disso, deve-se considerar o conteúdo ou os temas/interesses que motivam esse relacionamento entre representante e representado, já que ele deve ser construído em torno de questões atinentes ao que aqui se sublinhou por controle social. As respostas abaixo foram apresentadas diante da pergunta sobre a relação dos conselheiros com as demais entidades do CMAS-RJ:

existe uma gama muito grande de entidades que nos ligam pra saber como é que está a situação, o que está acontecendo, se os convênios vão ser assinados, se o conselho aprovou, não aprovou, ou seja, é uma interlocução constante. (Entrevista nº6)

Eu dou assessoria para as instituições... Por exemplo: a instituição tem uma dificuldade de fazer uma ata, por exemplo, de eleição de posse, mudança no artigo do estatuto... Eu vou lá e faço! Ajudo a fazer, articular projetos, falo das fontes onde tem projetos, onde tem possibilidade dele caminhar, os caminhos que ele deve seguir, quais são as possibilidades que ele possa galgar pra que ele possa está concorrendo de igual parceria com as demais instituições. Porque hoje se tem muitas instituições riquíssimas, com padrão de qualidades altíssimo, porque tem recursos financeiros. Então as que estão lá... E faz o trabalho solidário, bonito, agradável, sério, formiguinha muitas vezes, mas que tem um potencial muito grande técnico que não vai conseguir acessar bem esse direito de serviços, porque não tem conhecimento para aquilo. (Entrevista nº1)

As falas mostram que os temas que aproximam as partes estão por vezes vinculados aos interesses privados de uma delas, seja na ampliação da capacidade de captar recursos, como no acompanhamento de seus convênios e metas. A presença desse tipo de resposta pode se justificar por uma característica dos Conselhos Municipais de Assistência que é a sobreposição entre os interesses da sociedade civil e os interesses privados das entidades ali presentes, sejam ou não conselheiras. Uma das tarefas do Conselho é deliberar sobre a aplicação dos recursos da Assistência apontando a quantidade a ser disponibilizada na forma de “metas”, e a(s) entidade(s) que irá(ão) recebê-los.

Essas entidades são, em grande parte, as mesmas que compõem o CMAS-RJ e que têm a responsabilidade de representar a sociedade civil no controle social da política municipal de assistência social, frisando mais uma vez, sejam conselheiras ou não. Por isso as respostas dos entrevistados revelam que há uma aproximação entre as entidades inscritas no CMAS-RJ e as representantes para tratar de assuntos condizentes ao Conselho – como a assinatura de convênios -, porém, como se viu, é comum que esses assuntos sejam tratados sob a perspectiva do acompanhamento dos interesses privados de uma dessas partes, como afirmado por um conselheiro:

Minha angústia é que a coisa ainda é muito individual. As pessoas pensam “eu tô aqui representando a minha instituição e vou ver em que medida aquela coisa vai favorecer a minha instituição. Não que esse favorecer seja, assim, uma coisa negativa. A gente quer que aquela instituição continue trabalhando, continue fazendo o que ela vem fazendo até agora. Mas isso ainda é muito assim..., é um diálogo, eu vim aqui como minha instituição vou lá falo com a mesa... mas não é um debate. Eu acho que ali, a assembléia precisava ter uma outra dinâmica pra fomentar mais essa consciência política. (Entrevista nº3)

Esse caráter individualista aponta uma fragilidade na relação entre os representados, o que pode ser visto como um elemento comprometedor da qualidade da representação, ou seja, da representatividade, já que, como propõe Luchmann (2007), a representatividade também deve ser auferida pela relação que os representados estabelecem entre si. Assim, embora formalmente as Assembléias do CMAS-RJ e as reuniões das Comissões Locais tenham sido reconhecidas como *lócus* de relacionamento e interação entre representante e representados, logo como espaços de construção da representação, pelo exposto acima se pode concluir que a qualidade dessa interação apresenta sinais de fragilidade, o que repercute diretamente na própria representatividade.

Outro elemento que pode ser pinçado dessas entrevistas, é que mesmo reconhecendo formalmente a importância desse contato entre representante e representado, as respostas dos conselheiros deixaram claro que não fazia parte da rotina de nenhum deles, nem daqueles que por ventura têm uma base de apoio minimamente definida, buscar com as entidades representadas orientações sobre quais deveriam ser suas posições nos assuntos do Conselho, ficando a cargo de

cada representante agir por conta própria, ao menos do ponto de vista da “relação externa”. Essa constatação tem grande importância, uma vez que nos dá a oportunidade de averiguar o perfil de representação que marca as entidades da sociedade civil presentes no CMAS-RJ, principalmente a partir de afirmações sobre o caráter imperativo desse mandato.

O levantamento do tipo de representação será visto aqui a partir da verificação da (in)dependência do representante em seu processo de tomada de decisão, e da possibilidade dos representados destituírem o representante de seu mandato, caso não concordem com suas posições. A existência desses dois elementos configurariam o mandato imperativo. Teixeira (2005), apontou que as posições tomadas pelos representantes nos conselhos gestores deveriam ser objeto de deliberações anteriores pelos representados, e que isso se daria pela imperatividade desse mandato. Como colocado poucas linhas acima, os representantes entrevistados, embora tenham reconhecido a importância de manter uma aproximação com a base, afirmaram que suas decisões no CMAS-RJ não são o resultado direto das deliberações das representadas, e que eles gozariam de independência – no âmbito da relação externa – para decidir suas ações.

Sobre a possibilidade de revogação do mandato, ou *recall*, o art. 10 do regimento interno do CMAS/RJ estabelece que as entidades da sociedade civil poderão ser substituídas a qualquer momento, mediante comunicação por escrito da entidade representada, encaminhada ao presidente. Sobre os motivos que ensejam a substituição do conselheiro, o Regimento Interno trata em seu artigo 11 sendo eles:

Art. 11 (Regimento Interno)...

- a) O não comparecimento a 3 (três) assembleias consecutivas, reuniões da câmara e comissões temáticas, ou a 5 (cinco) intercaladas no ano, sem justificativa por escrito ao conselho.
- b) Morte;
- c) Renúncia;
- d) Procedimento incompatível com a dignidade da função, previsto em resolução sobre conduta ética;
- e) Condenação judicial que comprometa a honorabilidade do cargo;
- f) Candidatura a pleitos eleitorais;

Em caso de impedimento definitivo da entidade titular, ela será substituída pela entidade suplente, que nesse caso será aquela imediatamente classificada no

respectivo segmento. Porém, se por motivo de impedimento não houver entidades no segmento aptas a assumir, será feita uma nova eleição para o respectivo segmento, exclusivamente para complementação do mandato. (art. 11 §§ 1 e 2)

Essas são as únicas formas regimentais que prevêm a perda do mandato de uma entidade com cadeira no CMAS-RJ. A partir da pesquisa documental e da consulta com a equipe técnica do Conselho, concluiu-se que as entidades representadas no CMAR-RJ não podem destituir qualquer representante do exercício de seu mandato por não concordar com suas posições nas deliberações do Conselho. Esse elemento apresenta uma característica de independência do representante em relação ao representado, concedendo a ele liberdade para se posicionar de forma autônoma nas questões que surgem no colegiado. Assim, a falta de poder das entidades representadas retirarem o mandato de seus representantes, e a respectiva independência desse último na construção de suas posições no CMAS-RJ apontam para um tipo de representação distante da delegada, e por conseqüência do mandato imperativo, ficando mais próxima com isso da representação fiduciária.

Esclarecidos os elementos caracterizadores do tipo de representação construída entre as entidades presentes no CMAS-RJ, fragilizando as propostas levantadas tanto por Lavallo e Castello (2008) - que apontava ser essa uma representação presuntiva - como por Teixeira (2005) - que reconhecia ali uma representação do tipo delegada - será tratado agora um outro tema impactante na qualidade dessa representação - a representatividade - que é a relação entre sociedade civil e poder público no Conselho.

A política de assistência social tem uma particularidade que é a presença das organizações da sociedade civil na execução de seus projetos, refletindo na relação entre poder público e sociedade civil no âmbito do Conselho, já que há entidades conselheiras que mantêm convênios com a Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro. Por exemplo, ao longo das entrevistas apenas as entidades representantes dos trabalhadores da assistência declararam não receber por nenhum projeto de assistência da Prefeitura, até porque isso não faz parte da natureza dos atores presentes nesse segmento. Dentre os demais, todos assumiram manter algum convênio com o Governo municipal.

Um possível impacto negativo disso na atuação desses conselheiros pode ser levantado já que a parte que deve ser controlada pela sociedade civil, o Governo, é

também um de seus mantenedores. Como aponta Raichelis (2005) para se tornar representativo é fundamental que o conselheiro goze de independência e autonomia em relação ao poder público, dando-lhes condições de se contrapor e assumir seu poder de ator externo, permitindo-lhe realizar o controle social que suscitou a criação desses espaços de gestão compartilhada.

Para confrontar essa assertiva, foi perguntado aos conselheiros como eles viam a influência das representações do governo municipal sobre os pares da sociedade civil, principalmente levando em conta o fato de grande parte das representações sociais no CMAS-RJ terem convênios com a Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro para a execução de projetos de assistência social. Embora a resposta abaixo traga inclusive o exemplo do próprio entrevistado, ela representa o tom das posições dos conselheiros diante dessa questão:

Os Convênios com o Governo pesam na hora de fazer decisões contra ele. Minha última briga com o Secretário, ele tirou todos os meus convênios. Mas é claro que a gente aprende a mediar sempre. Os gestores também ficam atentos na hora de negociar. Porque eles punem e perseguem. (...) Eu enfrento mesmo, tem que ir. Tem época de você enfrentar, e recuar. Mas já vi várias instituições não abrirem a boca para não levarem nenhum castigo do governo. (Entrevista nº4)

Enxergando um outro ponto da relação entre Governo e sociedade civil no CMAS-RJ capaz de interferir na autonomia desse último, um entrevistado apontou o funcionamento do CMAS-RJ dentro da sede do Governo Municipal como algo capaz de afetar a participação da sociedade civil naquele espaço

Isso é um absurdo. Isso é no mínimo um equívoco ideológico. O Conselho funcionar dentro da Prefeitura eu acho um desrespeito. Podem achar uma maravilha, eu acho um desrespeito. Tinha que funcionar em uma ambiente próprio, independente de prefeito, de prefeitura, é isso que eu acho, que deveria ser independente. Eu acho que deveria ter uma representação do governo dentro do conselho, mas não o conselho ser um braço da prefeitura, é isso que tá acontecendo. (Entrevista nº 9)

Porém, para essa mesma pergunta foi apresentada uma perspectiva única nesse trabalho, que vê a relação entre o poder público e a sociedade civil, e as

relações de financiamento - convênios - que ligam mutuamente seus representantes, como algo normal e que não comprometeria a participação e a representatividade da sociedade civil naquele espaço.

Acho até uma obrigação, agente tem... está desenvolvendo essa consciência. A gente tem todo direito de estar fazendo uso do financiamento público, porque a gente está trabalhando em prol da consolidação de uma política pública, não de uma política particular da instituição. Então o trabalho que a entidade desenvolve é um trabalho pra sociedade e pra consolidação da cidadania. No caso, a gente atende um determinado grupo de indivíduos, mas não é...é aquela história, acho que a gente já tá passando um pouquinho daquela fase do favor. Então o Estado não faz favor nenhum quando ele estabelece um convênio, quando é feita alguma emenda, não é favor, é um direito, é parceria, como tá sendo proposto na própria lei do SUAS, é uma parceria da sociedade civil e do Estado, e eu acredito que isso não influencie, ou não deva influenciar dentro dessa perspectiva de que é um direito e a utilização desse dinheiro. O dinheiro público é da sociedade então se tá sendo utilizado através de convênio ou não, é claro que deve ter uma máquina para administrar isso, mas isso não deve impedir o papel da sociedade nesse controle, nessa discussão. Pelo menos no conselho eu vejo que... eu acho que fortalece até a gente um pouco, porque a gente sabe que a estrutura da assistência envolve os dois lados. Se por um lado existe os financiamentos públicos por outro lado muitas ações que deveriam ser feitas pelo Estado só são desenvolvidas através das instituições. Então não tem porque se sentir melindrado ou não com Estado, que a gente está trabalhando juntinho com o Estado, para o bem de todos. (Entrevista nº 5)

Sob o aspecto normativo, a perspectiva acima está repleta de razão, já que aponta com precisão grande parte dos argumentos que justificam a existência dessa relação de financiamento entre poder público e organizações da sociedade civil, sem que isso gere embaraços à autonomia e a independência de nenhuma das partes. O reconhecimento do financiamento como um direito, e a referência aos princípios da LOAS que prevêm essa relação de parceria entre poder público e sociedade civil são suficientes para mostrar como deve se dar a relação entre esses dois segmentos nas deliberações do CMAS-RJ.

Porém, o conjunto das respostas apontam para um cenário diferente. Embora esse tema seja bastante sensível, talvez o mais sensível dentre os abordados nessa pesquisa, os conselheiros reconheceram o potencial de comprometimento da autonomia da sociedade civil diante do recebimento de financiamentos públicos

pelos cofres da Prefeitura. A resposta abaixo resume a tônica de grande parte das posições apresentadas sob esse ponto:

Esse sentimento permanece sim, e permeia de alguma forma algumas posturas, isso é real. (...) Como eu falei, quando eu cheguei eu fiquei assustada com algumas coisas que aconteciam, mas para gente que tava chegando ali naquele momento, dava até a impressão de que as coisas já estavam todas resolvidas quando vinham bater ali. Eu não via muito como furar aquele bloqueio e entrar e ir lá dentro e discutir de dentro pra fora, mas eu via também uma certa, assim, digamos convivência, não sei se é convivência, se ela é muito forte, mas uma certa aceitação. Como assim... aquilo tudo tá acontecendo, mas eu to aqui, to recebendo minhas metas, então vou ficar aqui, vou ficar com minhas metas, e não mexo tanto nessa coisa toda maior, nesse emaranhado aí da política. Eu vejo que ainda tem algumas posturas nesse sentido: eu aceito aquilo ali em compensação eu tenho as minhas metas e tenho meus convênios sempre acolhidos, aprovados. (Entrevista nº 3)”

Enfim, após tratarmos da relação que as entidades conselheiras estabelecem com as demais entidades inscritas no CMAS-RJ, o que para este estudo representa a “relação externa” é hora de avançar para o universo da “relação interna”, investigando as rotinas de interação que envolvem as entidades conselheiras e seus representantes no Conselho.

4.3. Relação conselheiro e entidade

Parecido com o tema tratado no tópico anterior espera-se que a investigação do processo de relação interno à organização seja capaz de dar um panorama da representatividade do conselheiro diante daquela que é a real detentora do mandato: sua entidade. Os critérios usados para avaliar isso são: o acompanhamento da entidade conselheira sobre a atuação de seu representante, e a liberdade na tomada de decisão desse representante nos foros do CMAS-RJ.

Para entender, por um lado, até que ponto a entidade conselheira acompanha e participa na atuação de seu representante no Conselho, e, por outro, analisar os esforços do próprio conselheiro para manter internamente sua entidade alinhada quanto as atividades no CMAS-RJ, foram elaboradas duas questões. A primeira

levanta se as duas partes costumam tratar conjuntamente dos assuntos do CMAS, se há essa cultura dentro da entidade, e a segunda especula se as pautas de cada assembléia do CMAS-RJ são previamente discutidas na entidade.

Diante da primeira questão, os conselheiros ao longo da entrevista procuravam afirmar uma aproximação com sua organização, fortalecendo a perspectiva de uma representação interna, como pode ser visto a partir das seguintes transcrições:

Sim, o tempo todo. Quando eu chego, eu já tenho que dar o caminhar. Dizer tudo o que aconteceu, quais decisões foram tomadas quais são os próximos pontos a serem decididos, e aí a gente comenta. Então o tempo todo você tá com sua entidade, você tem o seu conselho dentro da entidade, você tá o tempo todo trocando informações, até para que você não veja nada apenas por uma ótica, olhando só de um lado, né?! Isso é importante, a pluralidade a discussão é importante. (Entrevista nº 6)

Na verdade quando estou lá (no Conselho), estou representando a instituição. E aí eu preciso antes de tomar qualquer decisão discutir internamente. Aí eu preciso falar... Vai ter um processo e vai ter que opinar... É isso ou isso, o quê que a gente pensa? Aí esse grupo conversa, discute com a gerência geral sobre o assunto e vamos ver qual o posicionamento institucional, aí eu vou representar a instituição. (Entrevista nº 2)

Essa última fala revela o reconhecimento do conselheiro sobre quem detém o mandato: a entidade. Embora possa parecer óbvio, essa perspectiva é tão importante que mereceu uma pergunta durante as entrevistas. O objetivo com isso era revelar a perspectiva do representante sobre sua atuação no CMAS-RJ e assim compreender se ali ele realizava uma representação institucional – marcada pela representação dos interesses da entidade –, ou pessoal – onde predominavam suas posições pessoais. A maior parte dos entrevistados apontou a representação institucional como a predominante, mas houve também entrevistados que aproveitaram para destacar a importância das virtudes pessoais dos representantes, inclusive as próprias, para o bom andamento do Conselho, como se vê.

A instituição ela vem a partir da representatividade. Se você é representante daquela instituição na verdade vai o conjunto. No primeiro momento não é uma representatividade. É uma representatividade institucional, mas a representatividade física que é muito importante. Porque se não tiver uma pessoa com

características de busca, só questão de representatividade institucional ela não flui. (Entrevista nº1)

É claro que você tem que ter um certo carinho, um certo carisma é importante mas você tem que ser a entidade, porque se eu saio amanhã e entra outro... quem tem assento é a entidade. (Entrevista nº 6)

A minha figura pesa mais na influência política na eleição, e é por isso que eu vou me afastar para março ou abril. Quero dar a experiência para outra instituição ter essa vivência, como eu já tive essa experiência na suplência, quando eu entrei, acho muito importante. (Entrevista nº 4)

É importante ter clareza que o reconhecimento da relevância de algumas características pessoais do representante não diminui o caráter institucional de sua atuação no CMAS-RJ. Essa será auferida a partir de outros indicadores que serão apresentados logo em seguida. Mesmo estando ali para dar vida ao mandato conferido a uma organização da sociedade civil, o representante é também um ator político dotado de capacidade e poder de persuasão e decisão, devendo ele fazer uso disso até para influenciar internamente sua entidade. E nessa tarefa suas qualidades individuais são determinantes.

Voltando às questões sobre a dinâmica de acompanhamento da entidade em relação ao seu representante, será aprofundado agora um ponto específico, que é um importante indicador: a discussão da pauta das Assembléias do CMAS-RJ. Como no CMAS-RJ a pauta é elaborada na reunião da mesa diretora uma semana antes da Assembléia, foi perguntado aos conselheiros se eles conseguiam discutir internamente a pauta em sua entidade, e se isso era feito antes da respectiva assembléia.

O entrevistado nº 5, não só afirmou discutir a pauta com seus pares como ressaltou a importância disso para o fortalecimento de sua posição no conselho:

Quando a gente recebe uma pauta que é delicada, aí você precisa ter o respaldo e apoio dos demais sobre tua opinião ou não, fazemos assim ou não, a outra ótica ou não. Esse conselho é realmente muito organizado, eles mandam a pauta antes, e quando é um assunto delicado, que exige um pensar maior, aí a gente discute antes, pra ver qual vai ser a minha posição em relação à entidade. Por mais que a gente tenha independência a gente responde assuntos que chegaram ali na hora, mas assuntos delicados você busca antes um

respaldo da sua entidade, até de conhecimento, né?! Eu não domino todos os assuntos.

Um elemento marcante na fala dessa conselheira e que está presente em outras entrevistas, é que embora haja o hábito de discussão interna da pauta, isso é feito com foco naquelas questões que o conselheiro julga ser mais sensível à entidade. Assim o conselheiro acaba fazendo um filtro sobre os temas que devem ser repercutidos junto aos órgãos decisórios da entidade, embora isso não tire o valor dessa discussão. As falas abaixo revelam isso:

Sim, todas as reuniões, todas as pautas eu discuti. Item por item não, agente conversa com a diretoria, passa uma visão específica da diretoria, geralmente porque a diretoria mora em outros estados, nós temos comunicação toda por email. Vamos passando as pautas principais as questões que demandam um posicionamento específico não do profissional mas da instituição que agente vai repassando pra instituição pra seja tomada uma decisão coletiva se for necessário, as questões específicas eu sempre coloco, geralmente em assembléia. Não uma coisa pauta item por item. (Entrevista nº 5)

Algumas coisas sim, mas pego alguns pontos de acordo com o interesse de que posamos discutir. Porque discutir tudo não dá! E como a assistência ela amplia, e o nosso foco é a criança e o adolescente e tudo que é referente à criança e adolescente eu trago internamente pra discussão no espaço que a gente tem que é o comitê sócio pedagógico que é o comitê feito com os coordenadores da instituição. Aí eu levanto os pontos e trago pra discussão. (Entrevista nº 2)

A partir das questões colocadas acima constata-se que há nas posições dos conselheiros uma busca por afirmar alguma forma de aproximação junto a sua entidade, o que denota o reconhecimento, mesmo que tácito, da importância dessa interação como forma de legitimar sua ação como representante no CMAS-RJ. Embora não tenha sido colocado previamente aos entrevistados qual era a perspectiva de representação política adotada nesse trabalho, nas fala dos conselheiros transpareceu a valorização da aproximação e do relacionamento entre representante e representado como elemento capaz de garantir a representação política entre essas duas partes.

Outra forma para entender a relação entre os representantes e suas entidades, como já apontado, é avaliar se a entidade dá liberdade ou não para que ele tome decisões no Conselho. O grau de independência de seu conselheiro é uma boa medida para avaliarmos se essa representação se assemelha mais ao tipo fiduciária ou delegada como defende Teixeira (2000). Para ilustrar esse ponto, foram pinçadas duas falas que, nesse caso, representam o universo das respostas apresentadas pelos conselheiros, quando perguntados se tinham liberdade para decidir nas deliberações do CMAS:

Sim, mas dentro da política que nós temos, do que foi traçado. Não é chegar lá e falar qualquer coisa. Tudo assim... dentro do que foi tratado, do que foi estabelecido, do que a gente pensa. (Entrevista nº 9)

Sim, porém agente vai chegar num senso comum, eu estou lá representando a instituição, a vaga não é minha específica, a vaga e da instituição, ainda não tive momento de colocar o meu posicionamento a não ser se for uma questão médica, o posicionamento já vem discutido, colocados pela instituição. Já temos um parâmetro da instituição sobre posicionamento ético, político quanto ao seu papel social. (Entrevista nº 5)

Um ponto em comum nessas falas que também está presente na resposta do representante do entrevistado nº 7 quando diz “sim, mas eu divido essa responsabilidade, essa tomada de decisão com a minha comissão” é que, embora eles aleguem ter liberdade para decidir e opinar nas deliberações do CMAS, todos os entrevistados, sem exceção, reconhecem a importância, e buscam contar com outras opiniões de sua entidade.

Ainda sobre a independência desse representante, se por um lado as organizações que compõe o Conselho como um todo não podem retirar o mandato das entidades eleitas para representar a sociedade civil, há, todavia, a possibilidade da entidade detentora da cadeira substituir seu representante – pessoa física – da vaga de conselheiro caso assim queira, sem ter que prestar contas a ninguém. Essa é uma liberalidade que embora assista a todas as organizações ali presentes, não foi usada até agora como revelou a pesquisa. Todas as substituições de conselheiros ocorridas no CMAS deveram-se sempre a um impulso do próprio representante, e não ao descontentamento da entidade com sua atuação. Há também casos em que o conselheiro deixou de fazer parte da instituição, como

outros em que ele foi remanejado para outra área da entidade, ou então mudou de projeto dentro da própria entidade, e por isso pediu sua substituição no conselho.

Partindo das respostas apresentadas é possível notar a diferença entre o poder dos representados sobre os representantes nas duas perspectivas analisadas: externa e interna. Como se viu, na perspectiva externa os representados, mesmo descontentes com a atuação de um determinado representante, não podem cassar o mandato da entidade conselheira. Já sob a perspectiva interna, embora não tenha sido relatado nenhum caso, a entidade pode substituir seu representante caso não concorde com os posicionamentos dele no CMAS-RJ. A justificativa para isso deve-se ao fato de haver mandato apenas no primeiro caso, ou seja, na relação externa. Quem é eleita para representar a sociedade civil é a entidade, sendo o representante conselheiro – pessoa física - apenas um instrumento de vocalização das posições da detentora do mandato, já que ela é uma pessoa jurídica.

Embora não tenha havido, como dito, esse *recall* dos representantes por suas instituições os conselheiros foram questionados sobre a possibilidade de havê-lo. Como revelam as transcrições a seguir, sob a perspectiva do conselheiro, sua entidade somente iria substituí-lo caso entendesse que sua atuação estivesse em conflito com as diretrizes ou expectativas da entidade. Perguntado se sua entidade previa a substituição de seu representante e quais as razões que levariam a isso, um conselheiro assim respondeu:

Não, não há nenhuma previsão expressa sobre isso, mas há toda possibilidade disso. Isso nunca aconteceu neste conselho mas já aconteceu em outros conselhos. *(um dos motivos seria)* a indisponibilidade do profissional de estar lá, a mudança de linhas políticas, ou a desaprovação com a tomada de decisão no Conselho. (Entrevista nº 7)

Nesse mesmo sentido, outro conselheiro também aponta o desalinhamento com a entidade como um motivo para a substituição do conselheiro:

Se você for contra ao que a instituição presa, a ela pensaria se essa pessoa continuaria ou não. Se tiver alguma ação em cima disso, se a discussão lá fosse muito diferente do que a instituição pensa... acredito que sim. Mas a gente tem liberdade pra conduzir isso aí! Mas nunca pensamos se acontecer isso. (Entrevista nº 2)

Como se viu, embora não tenha havido nenhum caso de substituição do representante pela entidade, a partir da fala dos conselheiros é possível aferir que a entidade se preocupa com as posições tomadas por seus representantes no conselho, embora seja dada uma margem de liberdade para sua atuação no Conselho. Embora tenha ficado clara a proximidade entre representante e representado e o poder que esse último tem sobre o primeiro no campo da relação interna, ainda não se pode falar aqui em representação por delegação, ou mandato imperativo, já que os conselheiros ainda guardam um bom estoque de independência em sua atuação.

Além do que já foi exposto, a pesquisa no CMAS-RJ explicitou uma forma de representação muito particular, sendo marcada ao mesmo tempo por elementos de representação externa e interna. Aqui ganha destaque a participação das federações de associações, que são organizações formadas pela união de outras entidades da sociedade civil. No CMAS-RJ há atualmente duas federações que somadas congregam mais de 300 entidades de assistência social também ligadas ao Conselho. A presença dessas federações foi inclusive apontada por um entrevistado como um dos fatores que favorecem a participação da sociedade civil no Conselho, já que ela por si só congrega um número bastante expressivo dessas entidades:

Para as Ongs você tem que entender que há uma participação intensa de organizações não governamentais, da sociedade civil nas assembleias do conselho. Elas estão presentes. No CMAS você tem a participação de duas grandes federações, a Febiex e a FIB e todas as assembleias são públicas com grande participação da sociedade civil, elas vêm acontecer nossa tomada de posição, no local, em tempo real. (Entrevista nº 7)

A representante de uma das federações assim defendeu sua importância para o desenvolvimento do CMAS-RJ:

É importante que as federações façam parte do conselho, pois hoje sentadas comigo tem 240 entidades da sociedade civil, que tem suas reuniões, em outros espaços, o Fórum da FIB, que tem suas reivindicações e acompanhado o que está acontecendo, né, em termos de políticas pública, e aí é uma voz ampliada dessas entidades aqui no conselho.

No entanto, ao longo das entrevistas as respostas das federações não diferem das posições dos demais, sendo a única particularidade delas que aqui, como as entidades que as compõem são também entidades que participam do CMAS-RJ, as relações externas e internas são quase as mesmas.

Com isso, conclui-se o esforço analítico sobre as conexões que vinculam representantes e representados na dinâmica de funcionamento do CMAS-RJ. É importante para cada leitor confrontar o conteúdo do que foi produzido ao longo dos três primeiros capítulos, especialmente no capítulo II, ao tratar da legitimidade e da representatividade das organizações sociais, com as falas dos representantes aqui apresentadas, para visualizar como isso é forjado na prática desse conselho, em seu dia-a-dia.

Mais do que sentenciar ou catalogar as relações engendradas no CMAS-RJ e a representação que disso surge, afirmando se as organizações são ou não representativas, o objetivo do trabalho, e especificamente deste capítulo foi permitir um ponto de vista a partir da realidade dos atores envolvidos na representação (neste caso os conselheiros) para que cada um possa compreender o processo de construção da relação de representação política, especialmente em um campo tão novo como esse.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Enfim, após apresentação tanto da parte teórica como dos resultados auferidos com o estudo de caso, é hora de fazer uma avaliação sobre o processo de realização dessa pesquisa, retomando o que havia em seu início, os objetivos – gerais e específicos – propostos, os resultados alcançados, e as possíveis contribuições deste trabalho para o meio acadêmico. Como já foi dito, a questão que motivou esse empreendimento foi à compreensão do processo de construção da representação das organizações da sociedade civil presentes em conselhos gestores, neste caso no Conselho Municipal de Assistência Social do Rio de Janeiro. Estava claro desde o início que para a realização desta pesquisa seria necessário também abordar o processo de construção dos conselhos gestores, o fortalecimento da sociedade civil, e da diversificação dos espaços de participação política. Tudo isso teve como pano de fundo os processos políticos vividos no Brasil nas últimas três décadas, forçando a abertura democrática e concomitantemente uma reavaliação das dimensões e tarefas do Estado.

A discussão sobre participação, baseada na perspectiva de autores como Gohn (2007), Nogueira (2004), Jacobi (2002), e Teixeira (2000) foi marcada por tecer as primeiras considerações sobre a importância desse tema para a compreensão da reforma democrática e do fortalecimento da sociedade civil no cenário político. Seguindo a mesma linha desses autores, o primeiro capítulo foi bastante descritivo, marcado pela apresentação dos conceitos de participação, além da enumeração dos diversos tipos existentes. De forma geral, a participação foi apresentada como elemento determinante para o fortalecimento da sociedade na esfera pública, necessário para a transformação do Estado, além de meio de realização do controle social.

Já a abordagem feita sobre a sociedade civil, embora tenha sido marcada por um certo consenso acerca do papel transformador desse segmento, de sua caracterização como pólo repleto de virtudes, e sobre suas ações serem guiadas pela busca do interesse público, contaram com um ponto de vista alternativo, apresentado por Nogueira (2004). Mesmo não tendo aprofundado, o autor alertou para uma outra face da questão, na qual as organizações comporiam um campo mais heterogêneo do que se imaginava, havendo aí organizações marcadas por

relações patrimonialistas, clientelistas, tanto com o Estado como com seu público, e que embora preguem a publicidade e a transparência como meio de formar uma nova gestão, mantêm suas relações – financeiras, econômicas, políticas – envoltas em um manto opaco, fechadas ao controle social.

A configuração da sociedade civil no CMAS-RJ mostra alguns pontos que dificultam ainda mais a configuração desse campo, já que a sociedade civil aqui é dividida em três segmentos, como já apresentado. Além disso, embora haja um esforço legal para estabelecer a composição/definição de cada um desses segmentos, ele está focado mais no tipo de serviços que elas podem prestar e nos públicos atendidos por esses serviços do que em outros elementos, como por exemplo, sua natureza jurídica. Isso faz com que se tenha no CMAS/RJ desde associações beneficentes até órgãos de classe como a OAB, e Sindicatos como os dos Psicólogos e dos Assistentes Sociais.

A cerca da discussão sobre representação, presente no capítulo II, pode-se perceber que as produções acadêmicas a esse respeito, embora não fujam da discussão espinhosa que é a definição dos critério de legitimidade e os reflexos disso na qualidade da representação – representatividade - fazem-na tomando o modelo eleitoral-representativo como padrão de representação. Com isso o voto é questionado quanto ao ser caráter vinculador da representação, e mesmo se ele cumpre, como se espera, o artifício da prestação de contas entre representantes e representados. Em relação aos partidos, a precária relação que eles vêm estabelecendo com o eleitorado, sua atuação marcadamente personalista e esporádica, marcada pela prevalência de seus interesses próprios, dentre outras críticas já apresentadas foram claramente apontadas pela literatura.

Embora todos esses elementos sejam apontados como razão para a construção de uma nova proposta de representação, pouco se discute sobre isso. Por sua vez, a discussão sobre a construção de um novo padrão de relacionamento democrático entre Estado e sociedade civil, discussão donde emerge a proposta da democracia participativa e da deliberativa é bastante pujante, contando com a atenção de vários autores. O mesmo se diz da produção sobre o controle social e também sobre os conselhos gestores. Porém, basta tentar compreender as relações que engendram a representação das organizações sociais, dentro ou fora desses espaços, que o rol de autores disponíveis decai consideravelmente. Esse desequilíbrio na atenção dada aos diferentes temas faz com que alguns desses

assuntos como, por exemplo, os conselhos gestores haja quase sempre “mais do mesmo”. Mudam os conselhos, ora de Saúde, ora de Assistência, mudam as esferas de atuação, mas a queixa pela falta de capacitação dos conselheiros, de infraestrutura para o funcionamento do conselho, a dificuldade em se materializar como espaço deliberativo por conta da resistência do(s) governo(s), e problemas desde a cooptação sofrida pelos representantes da sociedade civil até mesmo à composição do segmento da sociedade civil por quadros evidentemente ligados ao poder público, são questões, dentre muitas outras, reincidentes nos textos sobre esses espaços.

É claro que todos esses diagnósticos são necessários para o aprimoramento dos conselhos como espaços de controle social – que é o seu objetivo. A crítica feita é apenas pela constatação de uma desigualdade de esforços acadêmicos que não corresponde definitivamente à medida da importância dos temas para a efetivação dos conselhos como espaço de controle social. Enquanto há fartura sobre os aspectos citados, carece de atenção as relações que realmente podem tornar os conselhos gestores de políticas públicas espaços representativos e dotados de potencial de realização de controle social, que são aquelas travadas entre as organizações ali presentes e o universo mais amplo da sociedade civil, inclusive das organizações.

Para ajudar a preencher essa lacuna, apresentou-se no capítulo 4 o resultado do estudo de caso, a partir do qual se pode aprofundar o conhecimento sobre a origem e as características dessa representação forjada através das organizações da sociedade civil atuantes no CMAS-RJ. Porém, é seguro afirmar que é grande a dificuldade o estudo desse tema pela diversidade de representações ali presentes. Uma pista disso está no de ser uma pessoa física, um homem ou uma mulher, quem representa a real detentora do mandato: a organização da sociedade civil. Essa, por sua vez, é eleita inicialmente dentro de um segmento específico – usuários, trabalhadores, e prestadores – mas deve, por outro lado, representar a sociedade civil como um todo. Embora não tenha sido abordado nesse trabalho também há uma outra forma de representação surgida com a existência dos conselhos gestores, e, por conseguinte, do CMAS-RJ: a representação do conselho, ou melhor, a representação do colegiado. Some-se a isso a particularidade dos conselheiros no exercício do Controle social da política municipal de assistência social serem executores de projetos de assistência, firmando convênios com o Governo

municipal, que é um dos que devem ser “controlados”. Só nessas linhas acima acredita-se ser possível expor a dificuldade que é definir a representação nascida nesses conselho o que no Conselho.

Mas para execução do estudo escolheu-se analisar a representação sobre dois aspectos: o externo, e o interno. O primeiro refere-se às entidades conselheiras diante das demais entidades presentes no CMAS-RJ, enquanto o segundo diz respeito à relação de cada representante/conselheiro diante daquela que é a real detentora do mandato, ou seja, sua entidade (representação interna).

Na relação externa ficou claro que as entidades conselheiras reconhecem a importância dessa conexão com as representadas e isso fica manifesto na pesquisa, já que os entrevistados afirmam buscar essa aproximação com as demais entidades atuantes no CMAS-RJ. Por outro lado essa aproximação (ou o reconhecimento de sua importância) não afeta a independência das entidades conselheiras em sua tomada de decisão nas deliberações do CMAS-RJ. Já internamente, os entrevistados reconheceram que sua participação no CMAS-RJ se dá na representação de sua entidade e por isso eles buscam respaldar suas posições internamente, alinhando as posições com as pessoas ou órgãos que tenham poder de decidir por aquela organização da sociedade civil. Porém, eles gozam – como também foi dito – de liberdade e independência para agir dentro desse conselho. Isso é bastante razoável pois o representante é também um ator político e não um mero porta-voz. Sua participação no CMAS-RJ embora formalmente representando uma organização da sociedade civil é marcada por suas percepções pessoais, seus pontos de vista, e até seus humores.

Por fim, é bastante pertinente reforçar que este trabalho teve como objetivo apresentar o processo de construção da representação da sociedade civil a partir do recorte teórico e da execução da pesquisa de campo com os próprios protagonistas dessa representação. Caso algum leitor esteja esperando um veredicto sobre a representatividade, ou seja, sobre a existência ou não da representação, ou mesmo sobre a qualidade da representação dessas organizações no CMAS/RJ, ainda há tempo para alertar que esse não é nosso objetivo.

Por outro lado há a certeza de que essa ao longo do texto os elementos que caracterizam a existência da representação e apontam sua qualidade foram descritos e analisados, permitindo ao leitor compreender esse fenômeno pelo ponto

de vista teórico e prático. Assim cabe a cada um que folhear essa dissertação julgar, se assim quiser, essa representatividade.

BIBLIOGRAFIA

ABERS, Rebecca Neaera; KECK, Margaret E.. Representando a diversidade: estado, sociedade e "relações fecundas" nos conselhos gestores. **Cad. CRH**, Salvador, v. 21, n. 52, Apr. 2008 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-49792008000100008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 16 Feb. 2009. doi: 10.1590/S0103-49792008000100008.

ARATO, Andrew. Representação, soberania popular, e accountability. **Lua Nova**, São Paulo, n. 55-56, 2002 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452002000100004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 16 Feb. 2009. doi: 10.1590/S0102-64452002000100004.

AVRITZER, Leonardo; COSTA, Sérgio. Teoria crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 4, 2004 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582004000400003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 16 Feb. 2009. doi: 10.1590/S0011-52582004000400003.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, 2007 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582007000300001&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 16 Feb. 2009. doi: 10.1590/S0011-52582007000300001.

BECKER, H. 1997. Métodos de pesquisa em ciências sociais. São Paulo: HUCITEC

BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete. *Política social: fundamentos e historia*. 2. ed. Sao Paulo: Cortez, 2007.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; Pasquino Gianfranco. **Dicionário de política**. 12. ed. Brasília: Editora UnB, 1999. 2 v ISBN 852303088 (broch.)

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. 9.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2004. 207 p.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Contém as emendas constitucionais posteriores. Brasília, DF: Senado, 1988

BRASIL. Lei 8.742/93. **Lei Orgânica da Assistência Social**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providencias.

BRELÀZ, GABRIELA DE; ALVES, MARIO AQUINO; ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO. **Advocacy das organizações da sociedade civil**: um estudo comparativo entre Brasil e Estados Unidos. 2007.

221 f. Dissertação (Mestrado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

BRUYNE, P.; HERMAN, J.; SCHOUTHEETE, M. 1991. Dinâmica da pesquisa em ciencias sociais. Rio de Janeiro: Francisco Alves

COHN, Amélia. Estado e sociedade e as reconfigurações do direito à saúde. **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 1, 2003 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232003000100002&lng=en&nrm=iso>. access on 28 Apr. 2009. doi: 10.1590/S1413-81232003000100002.

Correia MV 2000. Que controle social? Os conselhos de saúde como instrumento. Editora Fiocruz, Rio de Janeiro.

DEMO, Pedro. *Participação é conquista*. – São Paulo: CORTEZ, 1988.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

ETCHEVERRY, Carlos Alfonso Llançar. Sociedad civil y participación ciudadana: cómo los actores sociales se hacen parte de las decisiones. **Interações (Campo Grande)**, Campo Grande, v. 9, n. 2, Dec. 2008 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1518-70122008000200007&lng=en&nrm=iso>. access on 28 Apr. 2009. doi: 10.1590/S1518-70122008000200007.

Ghon MG. Conselhos gestores e participação sociopolítica. Editora Cortez, São Paulo. 2007

GOMES, EDUARDO GRANHA MAGALHÃES; LOUREIRO, MARIA RITA GARCIA; ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO. **Conselhos gestores de políticas públicas: democracia, controle social e instituições**. 2003. 110 f Dissertação (Mestrado) - Escola de Administrações de Empresas de São Paulo

HOCHSTETLER, Kathryn; FRIEDMAN, Elisabeth Jay. Representação, partidos e sociedade civil na Argentina e no Brasil. **Cad. CRH**, Salvador, v. 21, n. 52, Apr. 2008 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-49792008000100005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 16 Feb. 2009. doi: 10.1590/S0103-49792008000100005.

JACOBI, PEDRO ROBERTO; FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. **Políticas sociais e ampliação da cidadania**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002. 152p. ISBN 8522503249 (broch.)

LAVALLE, Adrian Gurza; CASTELLO, Graziela. Sociedade, representação e a dupla face da Accountability: cidade do México e São Paulo. **Cad. CRH**, Salvador, v. 21, n. 52, Apr. 2008 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-

49792008000100006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 16 Feb. 2009. doi: 10.1590/S0103-49792008000100006.

LAVALLE, Adrián Gurza; HOUTZAGER, Peter P.; CASTELLO, Graziela. Representação política e organizações civis: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 21, n. 60, Feb. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092006000100003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 16 Feb. 2009. doi: 10.1590/S0102-69092006000100003.

LAVALLE, Adrián Gurza; HOUTZAGER, Peter P. and CASTELLO, Graziela. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. *Lua Nova* [online]. 2006 a, n. 67, pp. 49-103. ISSN 0102-6445. doi: 10.1590/S0102-64452006000200004

LUCHMANN, Lígia Helena Hahn. A representação no interior das experiências de participação. **Lua Nova**, São Paulo, n. 70, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452007000100007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 16 Feb. 2009. doi: 10.1590/S0102-64452007000100007

MANIN, Bernard. (1995), "As Metamorfoses do Governo Representativo". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, ano 10, nº 29.

_____; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C.. Eleições e representação. **Lua Nova**, São Paulo, n. 67, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452006000200005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 16 Feb. 2009. doi: 10.1590/S0102-64452006000200005

MENDES, Denise Cristina Vitale Ramos. Representação política e participação: reflexões sobre o déficit democrático. **Rev. katálysis**, Florianópolis, v. 10, n. 2, Dec. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-49802007000200002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 16 Feb. 2009. doi: 10.1590/S1414-49802007000200002.

MIGUEL. L.F. 2003a. *Impasses da accountability* : dilemas e alternativas da representação política. Artigo apresentado no XXVI Encontro Anual da Associação de Pesquisa e Pós-graduação em Ciências Sociais, realizado em Caxambu (MG), entre 22 e 26.out.2003. Digit.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um estado para a sociedade civil**: temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo: Cortez, 2004. 263 p. ISBN 8524910348 (broch.)

PAZ, Rosangela, A representação da sociedade civil nos Conselhos de Assistência Social. Conselhos gestores de políticas públicas. *Pólis*, São Paulo, v.37, n.11, p.58-62, 2000.

PINTO, Céli Regina Jardim. Espaços deliberativos e a questão da representação. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 19, n. 54, Feb. 2004 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092004000100006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 16 Feb. 2009. doi: 10.1590/S0102-69092004000100006.

PITKIN, Hanna Fenichel. Representação: palavras, instituições e idéias. *Lua Nova* [online]. 2006, n. 67, pp. 15-47. ISSN 0102-6445. doi: 10.1590/S0102-64452006000200003

RIO DE JANEIRO, Lei xxxx

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democratizar a democracia:** os caminhos da democracia participativa . Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. 678 p. ISBN 8520005942 (broch.)

SPOSATI, Aldaíza; LOBO, Elza. Controle social e políticas de saúde"Controle Social e Políticas de Saúde". **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 4, Dec. 1992 .

Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X1992000400003&lng=en&nrm=iso>. access on 28 Apr. 2009. doi: 10.1590/S0102-311X1992000400003.

TATAGIBA, L. Conselhos gestores e a burocratização das políticas públicas no Brasil. In:DAGNINO, E. Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. Rio de Janeiro: Paz e Terra,2002.

TEIXEIRA. E.C Sociedade civil e participação cidadã no poder local. Salvador: UFBA, 2000. 415p.

TEIXEIRA, E. C. (2000). "Conselhos de Políticas Públicas: efetivamente uma nova institucionalidade participativa?". In: CARVALHO, M. C. e TEIXEIRA, A . C. (orgs.). *Revista Polis – Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. Instituto Polis, São Paulo.

URBINATI, Nadia. O que torna a representação democrática?. **Lua Nova**, São Paulo, n. 67, 2006 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452006000200007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 16 Feb. 2009. doi: 10.1590/S0102-64452006000200007.

ANEXO

Roteiro para entrevista

Dados do conselheiro

Nome:

Identidade:

Profissão:

Entidade:

Relação entidade com a base

Sua entidade compôs alguma base para sua eleição para o CMAS-RJ

Sua entidade participa de algum outro conselho?

Existe algum evento para sua entidade prestar contas para a base?

Relação conselheiro com sua entidade

Você já representou outra entidade no CMAS-RJ?

Você discute a pauta das assembleias do CMAS-RJ com sua entidade?

Há quanto tempo você faz parte da entidade que representa?

Você ocupa algum cargo dentro dessa entidade?

Você já adotou no CMAS-RJ alguma posição no CMAS-RJ diferente da adotada por sua entidade?

Como você vê a relação do poder público com a sociedade civil no âmbito do CMAS-RJ?