

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

OLÍVIA CRISTINA PEREZ

**A representação em arenas extraparlamentares:
os Conselhos Gestores de Políticas Públicas**

SÃO PAULO

2010

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

OLÍVIA CRISTINA PEREZ

**A representação em arenas extraparlamentares:
os Conselhos Gestores de Políticas Públicas**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, para a obtenção do título de Doutora em Ciência Política.

Orientadora: Prof^a Dr^a Marta Teresa da Silva Arretche

SÃO PAULO
2010

Folha de aprovação

OLÍVIA CRISTINA PEREZ

A representação em arenas extraparlamentares: os Conselhos Gestores de Políticas Públicas

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, para a obtenção do título de Doutora em Ciência Política.

Aprovado em:

Banca examinadora

Prof. Dr. _____

Instituição: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____

Instituição: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____

Instituição: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____

Instituição: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____

Instituição: _____ Assinatura: _____

Agradecimentos

Para a realização deste trabalho foram fundamentais as contribuições de algumas instituições e pessoas. Agradeço:

À FAPESP, pelo auxílio essencial a esta pesquisa.

Ao Departamento de Ciência Política, em especial às funcionárias do departamento, Rai e Vivian.

À minha orientadora, professora Marta Arretche, que me guiou neste trabalho e me ensinou muito sobre pesquisa acadêmica. Foi um privilégio contar com sua orientação.

Aos professores Adrian Gurza Lavalle e Vera Schattan. Ambos contribuíram de forma generosa com este trabalho, principalmente na banca de qualificação.

Não poderia deixar de mencionar os conselheiros e os ativistas da área, que me ensinaram sobre o universo dos Conselhos Gestores e me ajudaram na realização da pesquisa. É admirável o trabalho árduo de todos eles.

O apoio da Michelle, da Maria Fernanda, da Renata e de todos os queridos amigos foi fundamental para a concretização deste trabalho.

E, mais importante, agradeço a toda minha família, que sempre me apoiou nessa jornada.

Especialmente, o companheirismo do Eduardo tornou possível a conclusão do trabalho e o período da tese mais feliz.

Resumo

Esta tese examina a representação política em arenas extraparlamentares, que são fóruns de deliberação com impacto importante sobre as políticas públicas nas democracias contemporâneas. Para tanto, são analisadas as concepções dos representantes que atuam em nome da sociedade civil nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas. Com base em diferentes perspectivas teóricas a respeito da representação, foram pesquisadas as seguintes dimensões empíricas: as regras de composição dos Conselhos, o processo de autorização dos conselheiros, a forma como os representantes tomam decisões e prestam contas das suas ações, o controle sobre suas atividades e a visão dos conselheiros a respeito da legitimidade das suas práticas de representação.

O estudo constatou que a composição dos Conselhos, o processo de escolha dos conselheiros, a prestação de contas e o controle sobre as ações dos representantes são restritos aos ativistas de organizações civis que acompanham os Conselhos. Apesar dessa restrição, os representantes consideram que defendem interesses gerais e causas universais. Também foi averiguado que quando os conselheiros são ligados a organizações comprometidas com os espaços de discussão em contextos de alta mobilização popular, eles são mais próximos dos usuários dos serviços públicos e dos militantes da área.

Palavras chave: representação; organizações civis; Conselhos Gestores; democracia representativa.

Abstract

This thesis examines the political representation in extra-parliamentary arenas, which are deliberation fora with major impact over public policies in contemporary democracies. To achieve this, we analyze the conceptions of the representatives who act on behalf of the civil society in the Sectoral Policy Councils. Based upon the different theoretical perspectives of representation, the following empirical dimensions were researched: the rules of the Councils' composition, the councilors' authorization process, the way representatives make decisions and the way they are accountable for their actions, the control over their activities and the councilors' visions with respect to the legitimacy of their representation practices.

The study verified that the composition of the Councils, the process of choosing the councilors, the way representatives make decisions and the way they are accountable for their actions are restricted to activists from civil organizations that follow the Councils. Despite this restriction, the representatives consider they defend general interests and universal causes. It was also verified that when councilors are connected with organizations committed to discussion spaces in contexts of high popular mobilization, they are closer to public services beneficiaries and activists in the area.

Keywords: representation; civil organizations; Sectoral Policy Councils; representative democracy.

Listas

Gráficos

Gráfico 1- Número de Conselhos no Brasil e nos municípios de São Paulo	70
--	----

Quadros

Quadro 1- Legislações federais que determinam a participação da população nas políticas públicas e a criação dos Conselhos	65
Quadro 2- Leis que determinam a existência dos Conselhos para o repasse de verbas federais	69
Quadro 3- Leis gerais sobre a composição dos Conselhos de Assistência Social e de Saúde	96
Quadro 4- Leis específicas sobre a composição dos Conselhos Municipais de Assistência Social e de Saúde, das cidades de São Paulo e de Santo André	97
Quadro 5- Processo de escolha dos conselheiros da sociedade civil	103
Quadro 6- Quem ou o que os conselheiros consideram representar, segundo os segmentos pelos quais foram eleitos	129
Quadro 7- Síntese sobre a representação da sociedade civil nos Conselhos Gestores	137
Quadro 8- Síntese dos fatores que afetam as práticas dos conselheiros	152

Tabelas

Tabela 1- Informações sobre os entrevistados	88
Tabela 2- Por que os conselheiros se consideram representantes, segundo o formato das organizações e os Conselhos pesquisados	130
Tabela 3- Compromisso das organizações com os espaços de discussão, segundo o formato das organizações e os Conselhos pesquisados	149

Siglas utilizadas

CMAS/SA - Conselho Municipal de Assistência Social de Santo André

CMS/SA - Conselho Municipal de Saúde de Santo André

CMS/SP - Conselho Municipal de Saúde de São Paulo

COMAS/SP - Conselho Municipal de Assistência Social de São Paulo

LOAS - Lei Orgânica de Assistência Social

ONGs - Organizações Não Governamentais

OPs - Orçamentos Participativos

SUS - Sistema Único de Saúde

Sumário

INTRODUÇÃO	09
1- A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA	21
1.1- O debate contemporâneo e o conceito de representação	21
1.2- A relação entre representantes e representados	27
2- O GOVERNO DEMOCRÁTICO REPRESENTATIVO	32
2.1- Democracia e representação política	32
2.2- Participação e representação no governo democrático	33
2.3- <i>Accountability</i> e transformações do governo representativo	40
3- A REPRESENTAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES CIVIS	49
3.1- Novos atores e espaços de representação política	49
3.2- A representatividade das organizações civis	51
3.3- <i>Accountability</i> nas ONGs	55
4- OS CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS	63
4.1- O que são os Conselhos Gestores	63
4.2- Análises sobre os Conselhos	71
4.3- Fatores que influenciam a participação	73
4.4- Estudos sobre a representação nos Conselhos Gestores	75
5- PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	79
5.1- Questões investigadas	79
5.2- A coleta de dados	81
5.3- Critérios para a seleção dos entrevistados	84
5.4- A sociedade civil nos Conselhos	88
6- A REPRESENTAÇÃO NOS CONSELHOS GESTORES	91
6.1- Composição dos Conselhos	91
6.2- O processo de autorização	98
6.3- As decisões dos conselheiros	104

6.4- Prestação de contas e controle sobre as ações dos representantes	118
6.5- Concepções sobre a legitimidade da representação	124
6.6- Síntese sobre a representação nos Conselhos Gestores	133
7- FATORES QUE AFETAM AS PRÁTICAS DOS CONSELHEIROS	139
7.1- Organização popular, posicionamento dos gestores públicos e formato das organizações	139
7.2- Filiação partidária e profissionalização dos conselheiros	144
7.3- Financiamento público e compromisso das organizações	147
7.4- Síntese dos fatores que afetam as práticas dos conselheiros	150
8- CONCLUSÕES	153
9- BIBLIOGRAFIA	160

INTRODUÇÃO

A deliberação sobre políticas públicas não é mais monopólio dos partidos e dos parlamentares. As democracias contemporâneas criaram práticas de deliberação que fogem ao formato tradicional, consagrado pela democracia parlamentar.

Nas últimas décadas, cresceram em número e diversidade os atores que participam de processos deliberativos e que não são diretamente controlados ou subordinados aos partidos políticos. Organizações civis assumem um protagonismo crescente, expondo e defendendo causas e demandas populares perante o Estado e outras instituições. Essas práticas de representação têm sido chamadas de não eleitorais (*non-electoral*, CASTIGLIONE; WARREN, 2006), autoautorizadas (*self-authorized*, URBINATI; WARREN, 2008), ou presuntivas (GURZA LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006b) - pois os representantes não foram necessariamente autorizados por meio do processo eleitoral consagrado.

Não apenas novos atores exercem práticas de representação. A representação política também não se concentra mais somente no legislativo e no executivo, mas vem sendo exercida em outras arenas decisórias que não as parlamentares. Logo, o legislativo não tem mais o monopólio sobre a formulação de políticas públicas e acompanhamento das políticas do executivo.

Neste trabalho, adotamos o termo 'arenas extraparlamentares' para designar tais instituições responsáveis pela discussão e formulação de políticas públicas. O termo distingue essas arenas das instituições parlamentares tradicionais - o executivo e o legislativo. Essas últimas obedecem aos critérios normativos próprios das instituições parlamentares de representação democrática. No caso das arenas extraparlamentares, ainda não há conhecimento suficiente sobre seus critérios de funcionamento ou de legitimidade.

No Brasil, exemplos dessas arenas extraparlamentares são os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, espaços de cogestão, em que representantes da sociedade civil e do governo se reúnem para discutir, formular e controlar políticas públicas em diversas áreas.

Tais arenas são consideradas capazes de promover a participação dos cidadãos nas decisões políticas. A ênfase na participação está presente nas leis e em parte da literatura sobre os Conselhos Gestores e outros espaços de discussão de políticas públicas. A Constituição brasileira de 1988 determina a obrigatoriedade

da “participação da população” (artigo 204, inciso II, que trata da Assistência Social) e a “participação da comunidade” (artigo 198, inciso III, da área da Saúde) nas políticas públicas. Essas determinações impulsionaram a criação de instituições destinadas a garantir a participação da população nas políticas públicas, como os Conselhos Gestores, ao mesmo tempo que geraram grandes expectativas sobre a capacidade dos Conselhos em ampliar a participação dos cidadãos nas decisões políticas.

Contudo, pesquisas recentes revelaram que os Conselhos Gestores não são espaços de participação, e sim de representação. Os cidadãos não participam diretamente das discussões travadas nos Conselhos, eles são representados por trabalhadores de organizações civis¹ (cf. GURZA LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006a/b; AVRITZER, 2007; LÜCHMANN, 2007/2008; ABERS; KECK, 2008). Mas ainda não são suficientemente conhecidos os alicerces dessa representação - como os mecanismos de controle, ou ainda quem ou o que os conselheiros representam.

As pesquisas sobre a representação exercida em arenas extraparlamentares são poucas e recentes. Há uma lacuna nas teorias democráticas com relação a essa questão, pois as análises enfatizaram apenas a participação dos cidadãos, negligenciando o fato de que se tratam efetivamente de práticas de representação. Ou seja, como os estudos concentraram-se no exame da participação, a compreensão das práticas de representação tem sido insuficientemente desenvolvida (WARREN, 2005; GURZA LAVALLE; ISUNZA VERA, 2010).

Logo, para que as pesquisas nessa área avancem, é necessário que os estudos empíricos atentem para as práticas de representação, deslocando-se, portanto, da ênfase na participação, pois:

When activists represent a cause, or citizens serve on a citizen jury, they have either been selected or self-selected to represent the views or interests of other citizens. They are functioning as *citizen representatives*. This form of representation is increasingly common

¹ Posto que os termos ‘sociedade civil’ e ‘entidades’ carregam um sentido pré-estabelecido - pois são utilizados nos espaços de discussão como referência a um campo homogêneo e virtuoso - neste trabalho empregamos o termo ‘organizações civis’ para nos referirmos às associações formadas por cidadãos e que não têm o lucro como objetivo final. O termo inclui organizações com formatos distintos: ONGs, organizações prestadoras de serviços, associações populares, movimentos sociais, associações profissionais, etc. Quando necessário, distinguimos entre esses diferentes tipos de organizações. Por sua vez, o termo ‘sociedade civil’ é empregado quando retomamos as legislações e expressões utilizadas nos Conselhos Gestores.

in practice, but almost untheorized in democratic theory [...] whereas the notion of *participatory* democracy suggests that most citizens participate in self-rule - a worthy ideal - what may be most important about these new forms is their *representative* qualities (WARREN, 2005:03).

De forma geral, a representação política é entendida como a atividade exercida nos cargos eletivos do legislativo e do executivo, ou seja, nas arenas parlamentares. Nessas instituições, os representantes eleitos são escolhidos pelos cidadãos a partir de uma circunscrição geográfica definida, e sob o princípio de igualdade, de acordo com o qual cada cidadão tem direito a um voto. Os representantes não precisam obedecer às instruções dos seus representados, mas devem ser responsivos, isto é, devem ser sensíveis e responder às demandas daqueles que representam (PITKIN, [1967] 1985). Embora não garanta, o processo eleitoral é a principal forma de estimular a responsividade dos representantes, pois obriga os eleitos a prestarem contas dos seus atos, sob pena de não serem reconduzidos ao cargo.

No entanto, as práticas de representação exercidas em arenas extraparlamentares não se encaixam exatamente nesse modelo. Os membros das organizações civis que atuam nessas arenas não são autorizados para o exercício de representação política pelo processo eleitoral consagrado. Além disso, eles nem sempre representam *constituencies* pré-definidas. Por fim, suas ações não são controladas necessariamente pelos mecanismos consagrados de *accountability*, tal como é, por exemplo, a eleição para as arenas parlamentares.

Os limites do modelo tradicional - referente às arenas parlamentares - para explicar a representação extraparlamentar indicam novamente a necessidade de reflexões sobre esses fenômenos, considerando que:

[...] politics is increasingly spilling out of formal, electoral politics into non-electoral and informal domains, suggesting that we need to theorize the democratic possibilities of informal forms of representation (CASTIGLIONE; WARREN, 2006:14).

Cumprе ressaltar que as práticas de representação extraparlamentar se encontram no centro de controvérsias a respeito da sua legitimidade, pois elas não compartilham dos mesmos critérios da representação praticada nas arenas parlamentares e suas características ainda não são suficientemente conhecidas. Além disso, quando os estudos ressaltam o caráter participativo da atuação dos

cidadãos nas arenas extraparlamentares, não há questionamentos dessas práticas, pois os ativistas estariam expressando suas próprias opiniões. Entretanto, quando as pesquisas constatarem que determinados cidadãos falam e decidem em nome de outros, a legitimidade dessas atividades por vezes é questionada, já que se tratam de práticas de representação.

Considerando a necessidade de estudos sobre tais práticas, examinamos aqui a representação exercida por membros de organizações civis em arenas extraparlamentares.

Dessa forma, o presente trabalho pretende contribuir com o exame de uma modalidade crescente de representação na deliberação sobre políticas públicas, que são as práticas de representação política extraparlamentar.

Selecionamos como objeto empírico a representação exercida em nome da sociedade civil nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas. Especificamente, pesquisamos as concepções dos representantes da sociedade civil que atuam nas seguintes instituições: Conselho Municipal de Assistência Social de São Paulo (COMAS/SP), Conselho Municipal de Assistência Social de Santo André (CMAS/SA), Conselho Municipal de Saúde de São Paulo (CMS/SP) e Conselho Municipal de Saúde de Santo André (CMS/SA).

Na pesquisa empírica, examinamos as legislações sobre os Conselhos, observamos suas reuniões e realizamos entrevistas qualitativas com os conselheiros da sociedade civil que atuam nos Conselhos selecionados. Os dados da pesquisa foram coletados entre o final do ano de 2007 e começo do ano de 2009.

A pesquisa foi conduzida com base em dimensões empiricamente observáveis da representação, elaboradas a partir das principais perspectivas teóricas sobre o conceito. São cinco as dimensões empíricas sobre a representação exercida nos Conselhos Gestores observadas nesta pesquisa:

1- A composição dos Conselhos Gestores

Para averiguar essa dimensão da representação, pesquisamos quem atua nos Conselhos e as regras de inserção nessas arenas, ou seja: quem são os representantes da sociedade civil? Quem ou o que eles devem representar? Quais os critérios utilizados para determinar quem serão os representantes?

2- O processo de autorização

Existe um processo de autorização que conduz os candidatos ao cargo de conselheiro, embora o mesmo seja diferente do processo eleitoral das arenas parlamentares. Para saber mais sobre esse processo, pesquisamos: por que os representantes decidiram se candidatar? Como são escolhidos os conselheiros da sociedade civil?

3- As decisões dos conselheiros

A análise sobre as atividades dos representantes, ou seja, como eles atuam e em prol de quais interesses, é central para os propósitos deste trabalho. Por isso pesquisamos as seguintes questões: como os conselheiros formulam suas decisões? Eles votam nas propostas dos membros do seu segmento? Quais interesses eles acreditam defender? O que explica o predomínio das propostas governamentais nos Conselhos?

4- A prestação de contas e o controle sobre as ações dos conselheiros

Pensando em como ocorrem as relações de *accountability* dos conselheiros, perguntamos aos entrevistados: para quem eles prestam contas das suas ações? Como a atuação deles é controlada?

5- As concepções sobre a legitimidade da representação

Com o intuito de aprofundar a análise, também investigamos como os conselheiros formulam a legitimidade das suas práticas de representação. As seguintes perguntas guiaram essa investigação: qual deve ser o papel dos conselheiros? Quem ou o que eles acham que representam? Por que eles se consideram representantes? Por que eles acreditam que foram escolhidos para o cargo? Como os conselheiros entram em contato com as demandas dos seus representados?

Em uma segunda etapa da pesquisa empírica, buscamos entender os fatores que afetam as práticas dos conselheiros.

Nessa etapa, adotamos as variáveis testadas nos estudos sobre a participação de determinados grupos/indivíduos nos espaços de discussão de políticas públicas

(cf. GURZA LAVALLE; ACHARYA; HOUTZAGER, 2004/2005; CÔRTEZ, 2004/2007; COELHO, 2007).

Com base nessas variáveis, pesquisamos as seguintes informações: o nível de organização popular na área do Conselho; o posicionamento dos gestores públicos em relação às decisões dos representantes da sociedade civil; o formato das organizações com mais assentos nos Conselhos; o partido político dos conselheiros; a presença de conselheiros profissionais; a existência de financiamento público para as organizações e o compromisso das organizações dos conselheiros com as atividades dos seus membros nos espaços de discussão.

Principais conclusões

Os Conselhos Gestores têm um importante papel na área de políticas públicas. Cabe aos Conselhos formular e controlar as políticas públicas, fiscalizar e decidir sobre a aplicação de recursos, normatizar e acompanhar o trabalho das organizações privadas, governamentais e civis que atuam na área. Por exemplo, uma organização de assistência social depende da aprovação do Conselho para ter suas atividades regulamentadas. Só assim ela pode receber verbas públicas. Além disso, o modo como tais organizações devem conduzir suas atividades é definido pelos Conselhos.

Portanto, os Conselhos Gestores são capazes de normatizar, supervisionar e controlar as atividades das organizações que atuam na área social. Por isso, os trabalhadores dessas organizações frequentam as reuniões dos Conselhos e disputam o cargo de conselheiro: interessa a eles participar das decisões que os afetam.

Pelo fato dessas arenas extraparlamentares exercerem um importante papel nas decisões públicas, são comuns os embates entre os membros do governo e os ativistas de organizações civis. Nessa disputa de poder, os critérios eleitorais e de composição dos Conselhos são centrais, pois determinam quem serão os representantes, ou seja, quem terá poder de decisão nessas arenas extraparlamentares.

Os critérios de composição dos Conselhos Gestores são estabelecidos pelas legislações. Conforme tais critérios, os Conselhos devem ser paritários, ou seja, o número de representantes da sociedade civil deve ser o mesmo que o de

representantes do governo. Dessa forma garante-se, pelo menos em tese, o equilíbrio do poder exercido por esses dois atores sociais, embora isso nem sempre aconteça na prática.

Ainda segundo as legislações, os representantes da sociedade civil devem estar ligados a organizações civis da mesma área do Conselho. Por exemplo, no Conselho de Saúde, os representantes da sociedade civil devem ter algum envolvimento com organizações da área da Saúde, como um movimento social que atue em prol da Saúde das mulheres. Além dos conselheiros, os cidadãos que frequentam as reuniões dos Conselhos também têm vínculos com organizações.

Daí decorre que os grupos afetados pelas decisões dos Conselhos não participam diretamente das discussões que acontecem nessas arenas extraparlamentares. Assim como já apontaram outros trabalhos (cf. GURZA LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006a/b; AVRITZER, 2007; LÜCHMANN, 2007/2008; ABERS; KECK, 2008), constatamos que, nos Conselhos Gestores, trabalhadores de organizações civis escolhidos para o cargo decidem os rumos das políticas públicas em nome da sociedade civil.

A representação intermediada por organizações civis está prevista desde as primeiras legislações que impulsionaram a criação dos Conselhos. Portanto, a própria legislação já confere o monopólio da representação a organizações civis.

Ademais, os trabalhadores de organizações civis possuem mais tempo e recursos para atuar nos espaços de discussão quando comparados com os cidadãos desvinculados de instituições. Frequentemente, a atuação nas diversas arenas de discussão de políticas públicas faz parte do trabalho delegado pelas organizações aos ativistas.

Além da legislação que rege a composição dos Conselhos Gestores, um segundo aspecto favorece o monopólio de tais arenas por atores ligados a organizações civis: o processo de autorização que conduz os candidatos ao cargo de conselheiro da sociedade civil. Diferentemente do processo eleitoral das arenas parlamentares, o processo de autorização nos Conselhos é restrito aos ativistas vinculados a organizações civis da área e que acompanham os Conselhos, pois são eles que votam e se candidatam para o cargo.

Por essas razões, não é surpresa que, depois de eleitos, os conselheiros formulem suas decisões principalmente juntos aos diretores e colegas das organizações em que trabalham e também junto a outros ativistas e conselheiros.

Ou seja, não é prática corrente entre os conselheiros consultar seus representados para a formulação das suas decisões. Essas são predominantemente formuladas junto às organizações civis e militantes da área.

Embora formulem suas decisões principalmente com a ajuda desses colegas, os conselheiros acreditam que suas decisões contemplam os interesses dos usuários dos serviços públicos, da população e das organizações civis.

No entanto, eles não são *accountable* a esses atores sociais. Os conselheiros informam sobre suas atividades aos ativistas da área, aos diretores e colegas das organizações em que trabalham. Ademais, o controle sobre suas atividades acontece de duas formas: as organizações em que trabalham e os militantes da área por vezes acompanham o seu desempenho e os Conselhos controlam a presença dos conselheiros nas reuniões. Segue-se que não há acordos formais e instituições capazes de impulsionar a *accountability* dos representantes, assim como aqueles que existem nas arenas parlamentares.

Para alguns entrevistados a ética pessoal seria a principal forma de controle sobre as decisões dos conselheiros. Tal argumento aproxima o controle sobre as atividades dos representantes do que Mansbridge (2003) define como representação *gyroscopic*, pois nessa forma de representação as ações dos representantes são guiadas e controladas pelos seus princípios internos, de modo que os representantes não são diretamente *accountable* aos seus representados.

Em suma, os resultados encontrados apontam que a composição dos Conselhos, o processo de autorização, a prestação de contas e o controle sobre as ações dos representantes são restritos aos ativistas vinculados a organizações civis da área e que acompanham os Conselhos. São essas pessoas que comparecem às reuniões, são informadas sobre as atividades desenvolvidas pelos conselheiros da sociedade civil, ficam cientes do processo eleitoral, se candidatam e votam nas eleições dos Conselhos.

Ainda que somente os militantes de organizações civis estejam envolvidos com as atividades dos Conselhos, os conselheiros consideram que representam diversas ideias e segmentos da população. A maior parte deles considera-se representante dos grupos defendidos pelas organizações em que trabalham, dos usuários dos serviços públicos, bem como das causas da Saúde ou da Assistência Social.

Os conselheiros se consideram representantes porque defendem as causas e os grupos atingidos pelas decisões dos Conselhos, tanto nos trabalhos que

desenvolvem nas suas organizações quanto nos diversos espaços de discussão que frequentam. Esse trabalho cotidiano proporcionaria aos conselheiros o conhecimento necessário sobre as demandas dos seus representados. O conhecimento, aliado à experiência na área, teria sido fundamental para a escolha deles ao cargo de conselheiro. Noutras palavras, a legitimidade dos representantes derivaria da sua capacidade de atuar em prol de outros. Tais argumentos remetem à perspectiva da representação substantiva, segundo a qual a representação deve ser entendida como a atividade de atuar em nome e no interesse de outros (cf. PITKIN, [1967] 1985).

Os conselheiros acreditam que suas atividades nos Conselhos beneficiam as demandas das causas e dos grupos sociais afetados pelas decisões dessas arenas. Por isso, mesmo sem obedecer aos critérios da representação democrática exercida nas arenas parlamentares, podemos afirmar, com base nos argumentos dos conselheiros, que os Conselhos Gestores conseguem cumprir em parte o que é esperado pela literatura (cf. TATAGIBA, 2002; DAGNINO, 2002; GOHN, 2003; SANTO JUNIOR *et al.*, 2004), na medida em que incluem nas políticas públicas demandas sociais que precisam de proteção estatal.

Todavia, diferentemente do esperado por grande parte da literatura, essa inclusão não acontece por meio da participação dos cidadãos afetados pelas políticas públicas, mas sim pela atividade de representação exercida por trabalhadores de organizações civis com experiência na área. Nesse sentido, as demandas sociais seriam incluídas nas políticas públicas por meio da representação, tal como preveem os autores que ressaltam as qualidades das práticas representativas (cf. URBINATI, 2006; URBINATI; WARREN, 2008).

Cumprido ressaltar que as práticas e concepções sobre a representação descritas acima são compartilhadas por todos ou pela maioria dos Conselhos e dos conselheiros investigados. Entretanto, também observamos que o comportamento de alguns conselheiros se aproxima da modalidade de representação idealizada pela literatura que preconiza que os conselheiros devem ser próximos das suas bases (cf. CHAIA, 2003; MACHADO, 2004; LABRA, 2005).

De fato, a candidatura dos conselheiros da Saúde de São Paulo foi mais discutida e divulgada entre os militantes da área. Além disso, esses conselheiros têm mais contatos com outros ativistas e foram os únicos a afirmar que conversam com os usuários da Saúde para formular suas decisões. Logo, os conselheiros da

Saúde de São Paulo revelaram ser mais próximos dos militantes da área e dos usuários dos serviços públicos quando comparados com os outros conselheiros. Nosso estudo apurou que esse comportamento, muitas vezes idealizado como um comportamento sistemático no mundo dos Conselhos, existe, mas não é frequente nem sistemático.

Apresentada essa descoberta, surge a questão: quais fatores favorecem que a ação dos conselheiros se expanda para além do universo restrito das organizações civis? Constatamos que o formato das organizações dos conselheiros, o compromisso dos membros das suas organizações com os espaços de discussão e a dedicação dos entrevistados às diversas reuniões tendem a aproximar os conselheiros dos militantes e dos usuários dos serviços públicos. Além desses fatores, o nível de organização popular na área também tem relação com as práticas dos representantes.

Essas características estão inter-relacionadas. A proximidade dos conselheiros com os ativistas e usuários dos serviços públicos é possível porque os conselheiros atuam em organizações civis compromissadas e porque contam com uma forte mobilização das organizações civis da área.

No caso dos conselheiros da Saúde de São Paulo, esses representantes se diferenciam dos outros porque trabalham em movimentos sociais e organizações que têm contato com os usuários e com os ativistas e que acompanham a atuação dos seus membros nos espaços de discussão. Além disso, existem diversas arenas voltadas à discussão dos problemas e soluções para a área da Saúde em São Paulo, com forte atuação das organizações civis.

É importante destacar que tais informações não explicam por completo a variação nas práticas dos conselheiros, mas ajudam a compreendê-la.

Estrutura da tese

No primeiro capítulo desta tese examinamos as teorias sobre a representação política. Tal literatura guiará nossa pesquisa empírica.

Iniciamos com a trajetória do debate contemporâneo sobre a representação. Em seguida, reunimos as principais perspectivas formuladas por diversos autores para explicar o conceito, ou seja, as razões que fundamentam a representação.

Na seção 1.2 analisamos a relação entre representantes e representados no governo democrático moderno. Abordamos a discussão sobre a melhor forma de o representante decidir - por meio do mandato imperativo ou da independência dos representantes - e a maneira como esse debate foi tratado no plano teórico e político. No final da seção, apresentamos novas formas de relação entre os representantes e seus eleitores.

O segundo capítulo trata dos princípios, limites e qualidades do governo representativo moderno.

Na primeira seção examinamos a ligação da representação com a democracia. Posteriormente, apresentamos os debates entre aqueles que defendem a participação, com os teóricos que destacam as qualidades da representação na atenção das demandas dos cidadãos.

As democracias modernas contam com diversos mecanismos que impulsionam a responsividade dos representantes. As análises sobre os mecanismos de *accountability* do regime democrático são apresentadas na seção 2.3. Finalizamos a seção com a discussão dos princípios e das transformações que o governo representativo moderno sofreu ao longo da sua existência.

No capítulo 3 analisamos algumas transformações em curso na representação política, especificamente o crescente exercício de representação pelas organizações civis. Para essa tarefa, retomamos a literatura que trata da *accountability* e da representatividade das organizações civis.

No final do capítulo, examinamos as dificuldades e propostas para o desenvolvimento de relações de *accountability* em um tipo específico de organização civil: as organizações não governamentais (ONGs).

Dedicamos o quarto capítulo à apresentação das arenas extraparlamentares examinadas nesta tese: os Conselhos Gestores de Políticas Públicas.

Descrevemos as características dos Conselhos Gestores, suas principais atribuições e apresentamos dados que atestam a ampla presença dessas arenas extraparlamentares no território brasileiro. Posteriormente, abordamos as principais interpretações a respeito dos Conselhos Gestores.

Parte dos estudos sobre os espaços de discussão de políticas públicas se concentra na análise da participação. Com base nessa literatura, reunimos na seção 4.3 os fatores que afetam a participação de determinados grupos ou indivíduos nos

espaços de discussão. Por último, analisamos os estudos que abordam a representação nos Conselhos Gestores.

No quinto capítulo encontram-se descritos os procedimentos metodológicos adotados na pesquisa empírica. Detalhamos as questões pesquisadas, a coleta dos dados e os critérios utilizados para a escolha dos entrevistados. Por fim, para apresentar a linguagem utilizada nos Conselhos Gestores, abordamos o significado que o termo 'sociedade civil' tem nessas arenas.

Nos capítulos seis e sete expomos os resultados da pesquisa empírica. No final de cada um deles traçamos uma síntese das principais descobertas.

No capítulo seis analisamos as concepções dos representantes a respeito das seguintes dimensões empíricas da representação: a composição dos Conselhos, o processo de autorização, a prestação de contas, o controle sobre as atividades dos representantes, as decisões dos conselheiros e a legitimidade das suas práticas de representação. No início de cada seção que trata dessas dimensões da representação encontra-se um breve resumo dos resultados encontrados.

Para compreendermos os fatores que afetam as práticas e concepções dos representantes, no capítulo sete reunimos informações sobre os Conselhos, os conselheiros e as organizações em que trabalham.

Seguem, por fim, as conclusões da pesquisa sobre a representação exercida em nome da sociedade civil nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas.

1- A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA

Neste capítulo apresentamos a discussão teórica sobre a representação política. Com base nessa literatura, selecionamos as dimensões empíricas que guiará nossa análise da representação exercida nas arenas extraparlamentares.

Iniciamos o capítulo com a trajetória do debate contemporâneo a respeito da representação. Em seguida, apresentamos as cinco principais perspectivas sobre o conceito de representação, que foram mobilizadas por diversos autores, explicitamente ou implicitamente, para explicar os fundamentos da representação: as perspectivas simbólica, descritiva, da autorização, da *accountability* e a substantiva.

Nessa última perspectiva há um debate acerca de como os representantes devem decidir - com independência ou obediência em relação aos interesses dos representados. Apresentamos esse debate no plano político e teórico.

No final do capítulo abordamos novas formas de relação entre representantes e eleitores, que não estão previstas no modelo tradicional de representação.

1.1- O debate contemporâneo e o conceito de representação

A trajetória do debate contemporâneo

Uma das principais referências nos estudos sobre a representação política é o trabalho de Hanna Pitkin, *The Concept of Representation* (1967). Segundo Pitkin, embora o conceito de representação apresente várias perspectivas, é possível definir seu significado em uma frase capaz de contemplar todas suas aplicações: “En términos generales, representación quiere decir, más bien, hacer presente en algún sentido algo que, sin embargo, no está presente literalmente o de hecho” (PITKIN [1967] 1985:10). Mas essa definição não encerra a investigação sobre o que deve ser considerado para que se afirme que a representação existe.

Pitkin sistematiza as diversas formulações construídas para responder essa questão, quais sejam: a crença na representação, a composição da assembleia, a autorização, a *accountability* e a atividade de representar. Essas perspectivas são utilizadas como referências para que se afirme que a representação existe numa determinada situação.

A autora também contribui para os estudos a respeito da representação ao analisar a controvérsia em torno da relação entre representantes e representados, resumida na seguinte questão: o representante deve ser livre para tomar suas decisões, ou deve obedecer às instruções dos representados? Para Pitkin, o representante é livre para decidir, mas deve ser responsivo às demandas dos representados.

Por sua vez, o debate contemporâneo sobre a representação se concentrou nas transformações do governo representativo (cf. MANIN, 1995/1997; NOVARO, 1995), que para alguns seriam indícios da crise da representação (cf. MIGUEL, 2003). A crise da representação é constatada após a análise de dados que comprovam a perda da centralidade dos partidos políticos, a diminuição do comparecimento dos cidadãos nas eleições e o aumento da desconfiança da população em relação às instituições (MIGUEL, 2003:124).

No entanto, na famosa obra *The principles of representative government* (1997), o francês Bernard Manin demonstra como o governo representativo se transforma sem perder os mesmos princípios. Conforme seus argumentos, os princípios do governo representativo moderno permaneceram, embora as circunstâncias da sua existência tenham originado distintas formas de governo: o governo representativo parlamentar - característico pelo caráter pessoal das relações entre representantes e representados (século XVIII até o século XIX); a democracia de partido - em que o partido era central na determinação do voto e no controle dos eleitos (a partir do fim do século XIX); e a atual democracia do público - fortemente influenciada pelos meios de comunicação de massa (MANIN, 1995).

Já os estudos mais recentes têm refletido sobre a pluralização dos espaços em que a representação é exercida e para as práticas das organizações civis (cf. CHALMERS; MARTIN; PIESTER, 1997; WARREN, 2005; JORDAN; TUIJL (eds.), 2006; GURZA LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006a/b; CASTIGLIONE; WARREN, 2006; PERUZZOTTI, 2006a/b; AVRITZER, 2007; LÜCHMANN, 2007/2008; ABERS; KECK, 2008; URBINATI; WARREN, 2008; GURZA LAVALLE; ISUNZA VERA, 2010). Destaca-se desse novo debate a importância da análise da representação pelas teorias democráticas, antes focadas apenas na capacidade participativa de atores e espaços.

As diferentes perspectivas sobre a representação

A representação tem diferentes significados, dependendo da situação em que está sendo abordada e da visão dos autores sobre a questão. Podemos falar de representação no teatro, nas obras de arte, ou ainda na esfera política. Mesmo no caso da representação política, há várias interpretações sobre a natureza e a prática da atividade de representação (PITKIN, [1967] 1985).

Existem cinco perspectivas principais que explicam os fundamentos da representação, ou seja, as razões que podem ser dadas para supor que alguém ou algo está sendo representado. As cinco perspectivas são: a simbólica, a descritiva, a autorização, a *accountability* e a substantiva.

As perspectivas da autorização e da *accountability* ressaltam os conteúdos formais da representação - por isso são chamadas de perspectivas formalistas. As perspectivas formalistas e a perspectiva substantiva são modos de entender a representação como *acting for* (agir em nome de) pessoas ou grupos. Por sua vez, as perspectivas descritiva e simbólica são conceitos de representação *standing for* (estar no lugar de) pessoas ou objetos (PITKIN, [1967] 1985). Detalhamos a seguir cada uma delas.

Perspectiva simbólica: a crença na representação

Na perspectiva simbólica, o representante político é como um símbolo que representa a nação (cf. FRIEDRICH, DE GRAZIA, GOSNELL, *apud* PITKIN, [1967] 1985). Os símbolos representam as coisas, embora não guardem necessariamente semelhanças ou forneçam informações sobre suas referências. Por exemplo, uma bandeira representa o Brasil, mas ela não é semelhante ao território brasileiro. O único critério que torna o símbolo um representante é a crença das pessoas. Por isso, para a perspectiva simbólica, os vínculos emocionais são os responsáveis por garantir a representação.

O aspecto simbólico de representação é positivo, pois resalta a importância da aceitação do representante pelo povo. Entretanto, as decisões políticas dos representantes - central no conceito - não são analisadas, pois a ênfase da perspectiva está na crença que o povo nutre a respeito da representação (PITKIN, [1967] 1985).

Perspectiva descritiva: a composição da assembleia

A perspectiva descritiva - também chamada de proporcionalista – entende a representação como uma questão de correspondência ou semelhança exata.

John Stuart Mill é um conhecido defensor dessa perspectiva. Conforme seus argumentos, o processo eleitoral deve formar uma assembleia semelhante à composição da sociedade. Dessa forma, o legislativo seria uma espécie de miniatura da sociedade e seria capaz de expressar a distribuição das opiniões presentes no âmbito social. Assim, uma assembleia representativa seria aquela que reflete exatamente a variedade de interesses da sociedade (cf. MILL, [1861] 1981).

Para que a composição da assembleia seja a mesma que a composição da nação, são necessários procedimentos que garantam que os legisladores escolhidos sejam semelhantes aos seus representados. Logo, a representação acontece como uma substituição, já que o representante pensa e age como o representado.

Como crítica à perspectiva descritiva, Pitkin ressalta que a representação não deve ser definida em termos de semelhança, reflexo ou correspondência precisa, pois representantes e representados nunca terão os mesmos interesses e opiniões sobre todos os assuntos.

O contexto em que essa perspectiva torna-se mais relevante é aquele em que a finalidade da representação é facilitar a expressão de informações sobre algo que está ausente (PITKIN, [1967] 1985).

De fato, nas últimas três décadas ganhou força o questionamento sobre quem são os representantes - se são do sexo masculino ou feminino, brancos ou negros, de um grupo de maioria ou minoria (cf. PHILLIPS, 2005). Tais questionamentos são reflexos das constatações sobre a falta de representação nas arenas parlamentares de grupos minoritários ou sujeitos a desigualdades estruturais. Para contornar esses problemas, são propostas formas de representação especiais para esses grupos.

Perspectiva da autorização: o processo de escolha

A representação também é definida pelos acordos formais que a iniciam. Nessa perspectiva, a representação acontece sempre que uma pessoa ou grupo é autorizado formalmente para atuar no lugar de outros (cf. HOBBS, WEBER *apud* PITKIN, [1967] 1985).

Esse é o argumento de Thomas Hobbes, autor do clássico *O Leviatã* ([1651] 2003). Conforme suas reflexões, os homens saem do estado de natureza por meio

de um contrato social em que cada homem pactua com outro e, juntos, autorizam um deles ou uma assembleia para representá-los.

A perspectiva da autorização também aparece entre os teóricos da democracia representativa que consideram as eleições como o único mecanismo capaz de conferir autoridade aos representantes.

Essa foi a primeira discussão sistemática e importante da representação na língua inglesa. Embora importante, a compreensão do conceito de representação a partir dos acordos formais que a iniciam é apenas parcial, pois não examina outros aspectos da representação, como a atividade exercida pelo representante (PITKIN, [1967] 1985).

Perspectiva da *accountability*

Para os teóricos que ressaltam a *accountability*, é fundamental a existência de acordos formais que obriguem os representantes a prestarem contas das suas ações e que punam os mesmos.

Logo, a *accountability* é central na representação, pois estimula os representantes a serem responsivos aos anseios daqueles que representam, isto é, se o representante tiver que prestar contas e for punido pelas suas ações, provavelmente ele responderá às demandas dos seus representados.

Para essa perspectiva o que define a representação são os acordos que garantem a *accountability* dos representantes. Daí decorre que a ênfase na *accountability* é um corretivo à perspectiva da autorização, pois leva em conta o exercício do mandato (PITKIN, [1967] 1985).

Perspectiva substantiva: a atividade de representar

Os autores que adotam a perspectiva substantiva preocupam-se com o que o representante faz e como ele atua, ou seja, com a substância da atividade de representar. Em virtude desse foco, são formuladas prescrições para a atuação dos representantes, tal como a que diz que “[...] la obligación del representante, su papel como tal [...] és hacer lo que es mejor para aquellos a quienes representa” (PITKIN, [1967] 1985:180).

Não há consenso, entretanto, em relação à atuação adequada dos representantes: conforme os defensores da independência, os eleitos devem ser livres para tomarem suas decisões; já para aqueles que acreditam no mandato

imperativo, os representantes devem obedecer às instruções dos seus representados.

Pitkin une as duas formulações ao defender que os representantes não devem atuar estritamente de acordo com os desejos daqueles que representam, mas devem ser responsivos aos desejos dos representados.

Por isso, os seguintes casos não significariam automaticamente representação na perspectiva substantiva: um encarregado de realizar uma tarefa (agente); um simples administrador (fiduciário); alguém que substitui o representado (advogado); alguém que é enviado para cumprir ordens no lugar de outros (delegado); ou uma pessoa que execute ações por outros na vida cotidiana. No caso do fiduciário que cuida do bem-estar de outros, a conexão entre representante e representado é muito remota. Por sua vez, quando o representante atua como um mero subordinado que tem que seguir ordens, retira-se a independência necessária à ação do representante (PITKIN, [1967] 1985).

Pelo fato de a perspectiva substantiva se preocupar com a natureza da atividade de representação, há como julgar as atividades dos representantes. Por conseguinte, essa é a única perspectiva que fornece modelos para julgar se as ações dos representantes foram boas ou más.

A perspectiva substantiva frequentemente está presente nas análises dos casos em que os representantes não foram eleitos, exercendo, contudo, atividades de representação, pois essa perspectiva permite analisar a atividade do representante, independentemente dos acordos formais que autorizaram a representação.

Por exemplo, quando analisamos um Conselho administrativo que reúne representantes de diversos setores de uma empresa, todos escolhidos por um diretor, não podemos constatar que há representação porque essas pessoas foram autorizadas pelos seus representados, mas sim porque elas guiam suas decisões pensando naqueles que representam. Nas palavras de Pitkin ([1967] 1985:126) sobre a perspectiva substantiva:

[...] solo una perspectiva semejante explica ciertas maneras ordinárias de hablar sobre la representación cuando se vé involucrada la actividad por otros, y se trate de una actividad sin los acuerdos formales de la autorizacion o la responsabilidad.

Esse também é o caso da crescente representação exercida pelas organizações civis, pois tais atores sociais não passaram necessariamente por processos eleitorais consagrados que os autorizaram a exercer representação política. Por isso, a perspectiva substantiva é a mais adequada para pensarmos a representação exercida pelas organizações civis, inclusive nos Conselhos Gestores, considerando que: “Esse modo de colocar a questão permite que se faça a distinção entre posição formal ou legal da pessoa e daqueles que ela realmente representa, em termos de ação” (CÔRTEZ, 2002:175).

1.2- A relação entre representantes e representados

A controvérsia sobre o mandato

As questões públicas nas democracias modernas são decididas, principalmente, por meio da representação política. Os representantes decidem com certa liberdade em relação às preferências daqueles que representam, pois não são obrigados a obedecer às instruções dos seus representados (MANIN, 1995).

A defesa da representação e da liberdade para que os representantes pudessem decidir sem terem que obedecer aos representados foi amplamente proposta ainda pelos primeiros formuladores do governo representativo, como o inglês Edmund Burke. Para Burke, o representante tem a obrigação de cuidar dos seus eleitores, mas não necessariamente de consultá-los ou de obedecê-los. Esses argumentos podem ser vislumbrados no *Discurso aos Eleitores de Bristol* de 1774, cuja célebre passagem afirma:

Parliament is not a *congress* of ambassadors from different and hostile interests, which interests each must maintain, as an agent and advocate, against other agents and advocates; Parliament is a *deliberative* assembly of *one* nation, with *one* interest - that of the whole - where not local purposes, not local prejudices, ought to guide, but the general good, resulting from the general reason of the whole.

Entretanto, os críticos da democracia representativa alegam que o sistema de representação não é capaz de concretizar as demandas dos cidadãos. A imposição do mandato imperativo seria uma forma de contornar essa suposta incapacidade do sistema de representação. Com o mandato imperativo, os mandatários seriam

obrigados a obedecer às instruções recebidas dos seus mandantes, ou seja, o representante teria que agir estritamente de acordo com as ordens dos seus representados.

De fato, na sua origem, a representação ocorria por meio do mandato imperativo. Esse era o tipo de prática representativa dominante na Idade Média, antes da concepção moderna da representação. Além desse momento na história, a prática de estabelecer instruções para os representantes foi disseminada nos Estados Unidos no período colonial e nos dez primeiros anos de independência do país, mas legalmente acabou sendo rejeitada (MANIN, 1995). Mesmo na Inglaterra, no começo do século XIX, os radicais tentaram introduzir uma prática análoga, exigindo promessas dos candidatos. Todavia, a exigência de promessas nunca foi imposta como obrigação legal naquele país. Na França, os delegados dos Estados-Gerais, convocados em 1789, também decidiam segundo instruções impostas, mas uma das primeiras decisões dos revolucionários franceses foi proibir a prática do mandato imperativo. Em suma, essas práticas foram abandonadas ainda no final do século XVIII (MANIN, 1995:09).

Essa disputa no plano político é conhecida na teoria da representação como a controvérsia em relação ao mandato *versus* a independência do representante. Em linhas gerais, de um lado defende-se a independência dos representantes, ou seja, a liberdade para que tomem suas próprias decisões. Do outro lado sustenta-se que o representante deve agir da mesma maneira que agiriam seus representados.

Como já foi ressaltado, Pitkin contribui para o debate ao unir as duas formulações. Conforme seus argumentos, a perspectiva do mandato é problemática, pois o representante não age em nome de um único eleitor, mas de um eleitorado distinto e não organizado. Assim, é impossível que os representantes atuem segundo o conjunto de representados. Mesmo que o representante agisse em nome de uma única pessoa, ele não conseguiria defender exatamente seus interesses, pois não é possível saber o que um indivíduo faria em todas as situações. Contudo, o representante não pode desconsiderar os interesses dos representados e ser totalmente independente deles, pois a obrigação dos representantes é fazer o que seria melhor para aqueles que representa.

Logo, sem prejuízo de que os interesses dos representados estejam presentes nas suas ações, o representante deve atuar independentemente das instruções dos representados, com discrição e discernimento, ou seja: “[...] el

representante debe actuar independientemente en interés de sus electores y, sin embargo, no entrar en conflicto de manera normal con sus deseos [...]” (PITKIN, [1967] 1985:181).

Quando no entanto as decisões dos representantes entram em conflito com algum interesse expresso dos representados, é necessário que os representantes justifiquem suas ações àqueles que representam. Todavia, não é necessário que o representante responda sempre aos representados, mas deve haver uma constante condição para que essa resposta aconteça (PITKIN, [1967] 1985). Noutras palavras, a liberdade do representante deve ser mantida, sob a condição de que ele considere os interesses dos representados, e, em caso de conflito entre ambos, são necessárias explicações por parte dos representantes.

Em suma, no processo de decisão, o representante não deve ser nem um delegado que cumpre um determinado mandato, nem um fiduciário que age segundo suas próprias opiniões (PITKIN, [1967] 1985; YOUNG, 2006). A representação eficaz deve ficar entre as perspectivas do mandato e da independência. O representante deve ter liberdade para decidir, mas o conteúdo normativo que se espera da representação democrática deve estar presente nas suas ações, ou seja:

A responsabilidade do representante não é simplesmente expressar um mandato, mas participar das discussões e debates com outros representantes, ouvir suas questões, demandas, relatos e argumentos e com eles tentar chegar a decisões ponderadas e justas (YOUNG, 2006:154).

Ademais, deve haver um equilíbrio nas decisões dos representantes, pois se eles assumem demais o ponto de vista dos governados, podem paralisar o governo; se não atuam de acordo com os governados, correm o risco de não preencher mais sua função representativa (SARTORI, 1962).²

Cumpramos ressaltar que, para garantir que os representantes sejam responsivos em relação às demandas dos cidadãos, são necessárias instituições e acordos sistemáticos de longo prazo (PITKIN, [1967] 1985:259).

² A dificuldade de equilibrar as funções do governo e os interesses dos cidadãos seria justamente a raiz dos problemas do governo representativo (cf. SARTORI, 1962).

Novas formas de relação entre representantes e *constituents*

Ao longo das últimas décadas os cientistas políticos têm desenvolvido cada vez mais pesquisas sobre a representação nas democracias modernas e descoberto novas formas de relação entre os eleitos e seus *constituents*, que não estão previstas no modelo tradicional de representação (MANSBRIDGE, 2003).

No modelo tradicional - chamado por Mansbridge de *promissory* -, os candidatos fazem promessas aos *constituents* durante as campanhas eleitorais e a possibilidade da reeleição estimula a responsividade dos representantes.

Todavia, existem outras formas de representação política nas democracias contemporâneas, tais como: a representação *anticipatory*, *surrogate* e *gyroscopic*. O que se destaca é que nenhuma dessas formas cumpre os critérios de *accountability* democrática prevista no modelo tradicional (MANSBRIDGE, 2003:515).

Detalhadamente, na representação *anticipatory* é forte a ideia do voto retrospectivo, em que o eleitor sanciona o representante colocando-o para fora do cargo nas eleições seguintes. Com a possibilidade dessa sanção, os representantes concentram-se naquilo que eles acham que seus *constituents* vão aprovar na próxima eleição, não no que prometeram fazer no último pleito.

Nessa forma de representação, o voto retrospectivo faz mais do que punir as promessas quebradas dos eleitos. Também gera a chamada representação *anticipatory*, em que o representante tenta agradar seus futuros eleitores. Essa antecipação geralmente necessita de uma constante busca de informação por parte dos representantes sobre as preferências dos eleitores, através de pesquisas de opinião pública, grupos focais, etc. Também impulsiona tentativas por parte dos representantes de mudar a opinião dos eleitores, para que eles aprovelem suas ações.³

Por sua vez, na representação *surrogate* os legisladores representam eleitores que estão fora dos territórios pelos quais foram eleitos. As relações de *accountability* dos representantes só acontecem com os financiadores, contribuintes, ou com aqueles grupos com os quais os legisladores se identificam devido a uma determinada posição ideológica.

³ A discussão sobre como o voto pode proporcionar *accountability* é feita de forma minuciosa na obra de Manin; Przeworski; Stokes (1999).

Por fim, na representação *gyroscopic* os representantes são escolhidos por terem bons princípios, por serem qualificados e porque possuem preferências políticas semelhantes às dos eleitores (MANSBRIDGE, 2003:521).⁴

Depois de eleitos, as ações dos representantes são baseadas nas suas concepções de interesses e nos princípios derivados do seu próprio *background*, ou seja, suas ações são guiadas por motivos internos: “Whereas in promissory and anticipatory representation the representative’s preferences are induced, in this model the representative’s preferences are internally determined” (MANSBRIDGE, 2003:521). Sendo assim, a *accountability* desses representantes é apenas com suas próprias crenças e princípios.

Daí decore que na representação *gyroscopic* os eleitores não determinam a atuação dos representantes porque influenciam seu comportamento, mas sim porque escolhem candidatos cujo comportamento é até certo ponto previsível antecipadamente com base nas suas características observáveis (MANSBRIDGE, 2003:521).

Tais modelos de representação aprimoram o processo de deliberação no legislativo, mas de formas diferentes. Na representação *anticipatory*, quando há uma boa comunicação entre cidadãos, grupos e representantes entre as eleições, a qualidade da deliberação dentro do legislativo é aprimorada. Por sua vez, a representação *surrogate* contribui para a deliberação no legislativo porque as convicções importantes e variadas terão mais chances de serem incluídas nas arenas decisórias. Já a representação *gyroscopic* facilita a deliberação legislativa na medida em que seleciona indivíduos que provavelmente tomarão boas decisões.

A busca pela melhor forma de relação entres os eleitos e seus *constituents* motiva boa parte das pesquisas que examina essas novas formas de representação. Contudo, “the normative theory of what constitutes ‘good’ representation has not kept pace with current empirical findings” (MANSBRIDGE, 2003:515). Essa lacuna aponta para a necessidade de mais reflexões sobre as relações entre representantes e representados nas democracias modernas.

⁴ Por isso a representação *gyroscopic* se aproxima da perspectiva da representação descritiva.

2- O GOVERNO DEMOCRÁTICO REPRESENTATIVO

Neste capítulo apresentamos os debates sobre o governo democrático moderno.

Primeiramente abordamos a ligação da representação política com a democracia. Em seguida, apresentamos as discussões acerca da definição do regime democrático e da melhor forma de concretização das demandas dos cidadãos: por meio da participação ou da representação.

Também analisamos os mecanismos que impulsionam a *accountability* dos representantes nas democracias modernas.

Para finalizar a apresentação da literatura sobre o governo representativo, retomamos os princípios e transformações do regime ao longo da sua existência.

2.1- Democracia e representação política

A concepção da representação como uma prática em que determinados indivíduos representam outros é um conceito moderno. O uso moderno do conceito começou a aparecer no latim, ainda nos séculos XIII e XIV, e mais tarde em inglês, na medida em que as pessoas enviadas para participar nos Conselhos da Igreja ou no Parlamento Inglês começaram a ser vistas como representantes (PITKIN, [1967] 1985:03).

Inicialmente nem o conceito de representação, tampouco as instituições que contavam com representantes, tinham relação com eleições ou democracia. Somente com o passar do tempo a representação parlamentarista começou a ser um mecanismo de promoção dos interesses locais e de controle sobre o poder do rei (PITKIN, [1967] 1985).

Portanto, representação política não é sinônimo de democracia. Aliás, há vários exemplos de governos ditatoriais ou monárquicos que são dirigidos por representantes da nação, mas que não exercem suas atividades segundo as regras democráticas.

Embora a representação e a democracia sejam práticas autônomas, ambas se influenciaram ao longo da história, ou seja: “A democratização do poder estatal e o poder unificador das ideias e movimentos políticos levados a cabo pela

representação foram interconectados e mutuamente reforçadores” (URBINATI, 2006:195).

A ligação da representação política com a democracia também é prática e normativa. Prática, pois a representação permite resolver o problema da escala. Nos primeiros governos democráticos - ainda na Grécia Antiga - os cidadãos participavam diretamente das decisões públicas. Contudo, a participação direta dos cidadãos é impossível nas sociedades modernas, considerando o aumento populacional e a ampliação do sufrágio. Nesse sentido, foi justamente a representação que possibilitou a democracia de massa.

Afora a questão da escala, o sistema representativo foi considerado superior à participação direta dos cidadãos já pelos seus primeiros formuladores. Pensadores como Burke, Madison e Siéyès defendiam a superioridade do governo representativo ainda no final do século XVIII. O regime representativo, de acordo com Madison e Siéyès, seria uma forma de organização superior à decisão pública proposta diretamente pelo povo, pois permitiria que indivíduos mais qualificados agissem em nome do bem comum, e não segundo interesses particulares, tampouco como meros transmissores dos interesses dos seus eleitores (MANIN, 1995). Nesse debate o argumento de que os representantes são capazes de agir em benefício da nação como um todo servia como justificativa para a representação.

2.2- Participação e representação no governo democrático

A discussão sobre as capacidades e os limites das democracias modernas acompanha a história do regime. Essa discussão perpassa a própria definição do regime democrático.

Para alguns a existência de certos procedimentos formais caracteriza o regime democrático (cf. SCHUMPETER, 1984; BOBBIO, 2004). Esses são chamados de liberais, minimalistas, ou de pertencentes à teoria hegemônica. Para outros a participação direta dos cidadãos nas decisões públicas é central para a concretização da democracia (cf. MACPHERSON, 1978; PATEMAN, 1992).

Logo, o debate em torno da definição da democracia pode ser dividido em duas vertentes: as teorias descritivas - que se concentram nos fatos e desembocam em uma descrição da democracia; e as teorias prescritivas - que abordam ideais sobre como a democracia deveria ser, ou prescrições sobre o regime (SARTORI, 1994).

Procedimentos formais são suficientes

Conforme os teóricos conhecidos como minimalistas, os seguintes procedimentos são fundamentais para um regime ser classificado como democrático: competição eleitoral livre, multiplicidade de grupos de pressão, possibilidade de escolha dos representantes e punição dos mesmos pelos representados (cf. SCHUMPETER, 1984; BOBBIO, 2004). Nota-se que a participação direta dos cidadãos nas decisões públicas não faz parte desses requisitos imprescindíveis.

A grande referência dessa corrente é a teoria competitiva da democracia, desenvolvida por Schumpeter (1984). O economista discorda da teoria da democracia que defende a centralidade da participação popular nas decisões públicas e afirma que o poder de decisão do povo no regime democrático é um postulado irreal. Segundo Schumpeter (1984), a democracia é um método político para se chegar a decisões políticas, tendo como característica a competição pela liderança. Os líderes competem pelo voto popular, levando em conta as preferências dos seus eleitores para serem eleitos ou reeleitos. Em suma, o regime democrático contaria com um conjunto de procedimentos que, em última instância, geraria um governo de elites.

Bobbio (2004:22) também define o regime democrático segundo seus procedimentos: “[...] por regime democrático entende-se primeiramente um conjunto de regras de procedimento para a formação de decisões coletivas, em que está prevista e facilitada a participação mais ampla possível dos interessados”.

Para Bobbio (2004) os componentes essenciais do regime democrático são a transparência do poder e a existência de grupos de poder que se sucedem por meio de eleições livres. Ou seja, a democracia moderna não seria fundada na soberania popular, mas seria uma poliarquia, pois existiriam vários grupos de interesses. Além disso, nas democracias modernas a representação política como defesa da nação teria sido substituída pela representação de interesses particulares de grupos e o poder oligárquico não foi derrotado, pois a elite permanece no poder. Por fim, seriam limitados os espaços de decisões e a educação para a cidadania não teria sido alcançada. Assim, o que vemos nas democracias consolidadas é uma grande apatia política (BOBBIO, 2004). Portanto, segundo esses argumentos, o regime democrático não é um sistema político comandado pelos cidadãos.

A participação dos cidadãos é fundamental

Contra-pondo-se aos minimalistas, um argumento alternativo sustenta que um regime que não inclui os cidadãos na condução das questões públicas não deve ser chamado de democrático, pois não cumpre o ideal da democracia: o governo pelo povo e para o povo (cf. MACPHERSON, 1978; BENEVIDES, 1991; PATEMAN, 1992). Conforme esse postulado, as decisões públicas não devem ser tomadas apenas pela minoria eleita, como acontece no governo representativo, pois um dos componentes fundamentais da democracia é o papel ativo do povo e esse papel não deve restringir-se ao voto nas eleições. Como saída para esses problemas e no interesse de se retomar a democracia, a participação dos cidadãos nas questões públicas deveria ser ampliada.

A ampliação da participação dos cidadãos em diversas esferas de decisão é defendida pela teoria da democracia participativa (cf. MACPHERSON, 1978; PATEMAN, 1992). Conforme seus teóricos, a existência de instituições representativas não basta para a concretização dos ideais do regime democrático. Nas palavras de Pateman (1992:61) “[...] para que exista uma forma de governo democrática é necessária a existência de uma sociedade participativa, isto é, uma sociedade onde todos os sistemas políticos tenham sido democratizados [...]”.

Pensando em como a democracia participativa poderia ser concretizada, Macpherson (1978) elabora dois modelos. O modelo simples combinaria democracia direta e indireta, da seguinte forma:

[...] o modelo mais simples que mais adequadamente pudesse ser chamado de democracia de participação seria um sistema piramidal com democracia direta na base e democracia por delegação em cada nível depois dessa base (MACPHERSON, 1978:110).

Ou seja, na prática os cidadãos participariam diretamente das decisões nas fábricas e vizinhanças e escolheriam delegados para os níveis de decisão seguintes. O que tornaria tal sistema democrático seria a responsabilidade dos encarregados para com aqueles que os elegeram (MACPHERSON, 1978:111).

A participação direta dos cidadãos nas decisões públicas traria diversos benefícios. Por meio da participação os indivíduos conseguiriam exercer um controle maior sobre suas próprias vidas e sobre o ambiente. Além disso, a participação

educaria os cidadãos politicamente, pois quanto mais os indivíduos participam das decisões, mais eles se tornam capacitados para a participação, ou seja: “A teoria da democracia participativa afirma que a experiência da participação, de algum modo, torna o indivíduo psicologicamente melhor equipado para participar no futuro” (PATEMAN, 1992:65). Ademais, as experiências de participação fariam com que os cidadãos se percebessem como produtores, e não como consumidores. Essa percepção seria uma condição necessária para o alcance da democracia de participação e para a diminuição da desigualdade social e econômica (MACPHERSON, 1978).

Outra corrente também defende a ampliação da participação dos cidadãos no governo representativo, mas individualmente, por meio da democracia de referendo (cf. BENEVIDES, 1991). Concretamente, Benevides (1991) propõe que os cidadãos participem das decisões públicas através do referendo, do plebiscito e da iniciativa popular de lei. Essas formas de decisão complementariam a representação parlamentar, proporcionando aos cidadãos mais possibilidades de confeccionar leis e políticas públicas.

A atuação dos cidadãos nas questões públicas, por meio dos arranjos acima citados, traria as seguintes vantagens ao governo moderno: o combate à oligarquização e ao autoritarismo das elites; a educação política do povo; o desbloqueio de impasses no legislativo; controle e cobrança dos atos públicos e, com isso, o fortalecimento da democracia; a criação e o fortalecimento de novas lideranças políticas em detrimento das oligarquias; a aferição da vontade popular; bem como a abertura da possibilidade de expressão dos grupos que geralmente não se expressam (BENEVIDES, 1991).

A democracia de referendo difere das teorias participativas por não defender a atuação integrada dos indivíduos, pois todos poderiam decidir isoladamente. Em comum, tais propostas pregam um ideal normativo para o bom funcionamento do regime democrático moderno. Nesse ideal de governo o papel do representante deveria ser minimizado e a participação dos cidadãos nas decisões públicas, ampliada.

De forma geral, os críticos do regime representativo tomam como modelo de governo a democracia direta. Por incluir os cidadãos nas decisões públicas, a democracia direta seria superior ao governo representativo. Logo, a representação

política parlamentar seria aprimorada com a ampliação da participação dos cidadãos nas decisões públicas.

Entretanto, mesmo para os defensores da participação, a representação seria necessária por uma questão de escala. Considerando a inevitabilidade da representação, para a concretização e o bom funcionamento do regime democrático seria preciso combinar participação com representação.

A representação é positiva

Em detrimento das reflexões que consideram a participação como superior à representação, teóricos contemporâneos argumentam que a representação é a melhor forma de se atingir os ideais democráticos (PLOTKE, 1997; URBINATI, 2006; URBINATI; WARREN, 2008).

De acordo com Plotke, a impossibilidade da democracia direta não decorre somente do problema de escala. A democracia direta seria impossível de se concretizar também porque as pessoas não têm tempo e disposição para participar de todas as decisões. Caso fosse dada liberdade aos cidadãos para escolherem participar ou não de todas as decisões, parte deles não compareceria às reuniões deliberativas, e aí não haveria legitimidade nas decisões, pois os cidadãos não teriam sido consultados nem representados. A manutenção do comparecimento dos cidadãos nas assembleias provavelmente exigiria a coerção. A saída para esse dilema seria a criação de comissões, o que tornaria o sistema representativo (PLOTKE, 1997).

Daí decorre que somente com a representação seria possível incluir os cidadãos nas decisões públicas. Nesse sentido: “[...] the opposite of representation is not participation. The opposite of representation is exclusion. And the opposite of participation is abstention” (PLOTKE, 1997:19).

Portanto, a democracia direta não teria sido impedida somente pelo tamanho e complexidade das sociedades modernas, mas sim devido a características fundamentais da democracia, ou seja:

“Direct” democracy is not precluded by the scale of modern politics, but because of core features of democracy as such. This is true because democratic premises include sufficient autonomy for individuals to develop and sustain different preferences, including

different preferences for political involvement, and because democratic forms include a commitment to reaching decisions (PLOTKE, 1997:27).

Conforme esses argumentos, a representação é uma prática eficaz e normativamente desejável, não uma forma de decisão inferior à participação direta. Por meio da representação, a sociedade pode identificar-se e influenciar a direção política do país (URBINATI, 2006:218). Assim sendo:

[...] we should think of representative democracy not as a pragmatic alternative for something we modern citizens can no longer have, namely direct democracy, but as intrinsically modern way of intertwining participation, political judgment, and the constitution of *demoi* capable of self-rule (URBINATI; WARREN, 2008:s/p.).

Também é possível afirmar que a representação não exclui a participação dos cidadãos nas decisões públicas. Mas, na representação, os representados estão presentes politicamente, e não fisicamente, pois:

[...] *my authorized representative tries to achieve my political aims, subject to dialogue about those aims and to the use of mutually acceptable procedures for gaining them* (PLOTKE, 1997:30).

Ademais, na democracia as pessoas são representadas com base no pressuposto de que elas participam ativamente da autorização e da aprovação do que é representado em seu nome - através de discussão, demonstração por escrito e votação (CASTIGLIONE; WARREN, 2006:10).

O voto nas democracias representativas não expressa apenas questões isoladas, como nas democracias diretas, mas identificação com plataformas políticas amplas (URBINATI, 2006). Assim, a eleição é mais do que uma escolha de pessoas: é uma escolha de ideias que serão defendidas por essas pessoas. Nesse sentido:

O direito a voto engendra uma vida política rica, que promove agendas políticas concorrentes e condiciona a vontade dos legisladores de uma forma constante, não apenas no dia da eleição (URBINATI, 2006:204).

Além das potencialidades contidas nas eleições, no regime representativo moderno os cidadãos têm outros meios para investigar, julgar, influenciar e reprovar seus legisladores. Esses atos podem se concretizar por meio dos canais

autorizados: as eleições, o referendo e o *impeachment*; ou através de meios informais e indiretos: os fóruns, as manifestações, a mídia e as associações (URBINATI, 2006).

A mídia e as associações civis exercem um importante papel nas democracias modernas, pois expressam e defendem demandas populares, mesmos sem terem passado por processos consagrados de autorização. Logo, as práticas de representação não eleitorais são importantes para a expansão e o aprofundamento da democracia (URBINATI; WARREN, 2008).

A participação e a representação se complementam

Um terceiro argumento defende a união da participação com a representação para a concretização dos preceitos democráticos (cf. YOUNG, 2006). Nessa perspectiva, a representação e a participação não são excludentes, pelo contrário, ambas se complementam.

A representação eficaz - que promova legitimidade democrática e inclusão política - deve contar com o estabelecimento e a renovação da conexão entre os eleitores e os representantes e entre os membros do eleitorado também. Quando os eleitores se organizam para discutir uns com os outros e com seus representantes, eles são mais bem representados (YOUNG, 2006:173).

Além das arenas tradicionais, a conexão entre representantes e representados deve ocorrer nas esferas públicas da sociedade civil. As esferas públicas da sociedade civil estão entre os meios mais efetivos de se manter a conexão entre representantes e eleitores e de se efetivar a prestação de contas dos eleitos (YOUNG, 2006:187). Tais esferas são capazes de ampliar a comunicação entre todos, mediante questionamentos, críticas e avaliações independentes (YOUNG, 2006:155).

Portanto, os espaços de participação, que contam com a presença da sociedade civil, podem contribuir para o aperfeiçoamento do desempenho dos representantes. Dessa forma, representação e participação são postas lado a lado, como complemento uma da outra. Afinal:

Todas as democracias representativas existentes podem ser aperfeiçoadas por procedimentos e fóruns complementares por meio

dos quais os cidadãos discutam entre si e com os representantes suas avaliações acerca das políticas que esses últimos apoiaram (YOUNG, 2006:155).

Tal proposta apresenta uma ruptura em relação às teorias democráticas que enfatizam a participação em detrimento da representação, e desperta o debate sobre o quanto ambas as práticas podem contribuir para a democracia. Porém, os espaços que contam com a presença da sociedade civil ainda são vistos sob a ótica da participação, e não como *locus* de práticas de representação.

2.3- *Accountability* e transformações do governo representativo

***Accountability* nas democracias representativas**

As discussões apresentadas anteriormente revelam que não há consenso sobre a melhor forma de decisão no governo democrático moderno. De um lado defende-se a participação, de outro a representação. Também há propostas de união entre ambas as práticas. Como objetivo comum, as diferentes perspectivas buscam o melhor arranjo para a concretização dos ideais da democracia, pois se espera que o governo democrático responda às demandas dos cidadãos.

Para o cumprimento desses ideais embutidos no regime democrático, o governo representativo moderno conta com mecanismos e instituições que estimulam a *accountability* dos representados. A *accountability* dos representantes é capaz de diminuir o hiato entre representantes e representados nas democracias modernas (ARATO, 2003); e é o principal elemento que assegura um bom governo (ACKERMAN, 2004:448).

A palavra *accountability* tem origem no verbo inglês *account*, que significa narrar, enumerar, responder para alguém. Não há tradução exata no português. Por vezes encontramos *accountability* empregado como sinônimo de transparência, responsabilidade ou controle. Também é comum encontrarmos o termo associado à responsividade - a sensibilidade e resposta dos representantes em relação às demandas dos representados -, ou à prestação de contas - as informações e justificativas fornecidas pelos representantes sobre suas ações. Porém, o conceito não se resume a nenhuma dessas definições, abarcando no entanto todas elas. *Accountability* inclui as atividades de informar e justificar as ações, com a

possibilidade de sanção. Por conseguinte, a *accountability* não é só uma forma de controle, mas inclui normas obrigatórias para que os representantes informem e justifiquem suas ações, sob pena de serem punidos, isto é:

The concept of accountability refers to the ability to ensure that public officials are answerable for their behavior, in the sense of being forced to inform and justify their decisions and of being eventually sanctioned for those decisions (PERUZZOTTI, 2006b:45).

Para que a *accountability* aconteça são necessárias instituições e atores sociais que tenham a capacidade de exigir a prestação de contas dos representantes e de sancioná-los, caso ajam ilegalmente ou se contraponham às expectativas dos eleitores.

São vários os atores sociais e instituições envolvidas na *accountability* dos representantes no governo moderno, por isso existem diversas formas de classificação das relações de *accountability*. Por exemplo, a classificação pode ser feita a partir do eixo temático, ou seja, com base no campo de atividade atingido pelo controle social, que pode ser: legal, administrativo, político ou profissional (ISUNZA VERA, 2006a; PERUZZOTTI, 2006b).⁵

Conforme a classificação temática, a *accountability* legal refere-se a um conjunto de mecanismos institucionais criados para garantir que as ações dos membros do governo sejam legais e constitucionais (PERUZZOTTI, 2006b:45). As instituições legais que coíbem a arbitrariedade do poder estatal incluem a separação de poderes e o reconhecimento de direitos fundamentais. Para que os mecanismos de *accountability* legais funcionem efetivamente, são necessárias instituições capazes de exigir a prestação de contas e de impor sanções, tais como: escritórios de auditoria, tribunais administrativos, ou *ombudsman* (PERUZZOTTI, 2006b:45).

A *accountability* política, por sua vez, refere-se à responsividade das políticas governamentais em relação às preferências do eleitorado (PERUZZOTTI, 2006b:46). Os partidos políticos e as eleições são os principais mecanismos de *accountability* política que os cidadãos têm ao seu dispor para lhes representar, recompensar e punir os políticos eleitos (PERUZZOTTI, 2006b:46).

⁵ Ainda é possível classificar as relações de *accountability* a partir de outros critérios, como o eixo temporal, que diz respeito ao momento de atuação da sociedade civil – prospectiva, processual e retrospectiva.

Entretanto, as classificações mais recorrentes sobre as relações de *accountability* são formuladas com base em uma metáfora espacial, que inclui os atores envolvidos nas práticas de *accountability* e a “direção” das mesmas. Nesse campo de estudos, as relações de *accountability* vertical e horizontal são as mais analisadas (cf. MANIN; PRZEWORSKI; STOKES, 1999; O’DONNELL, 1998/2002).

A *accountability* vertical pressupõe uma relação entre atores desiguais que se controlam. Essa pode ser acionada por algum tipo de ação organizada e/ou coletiva direcionada aos ocupantes dos cargos estatais, mais especificamente:

Eleições, reivindicações sociais que possam ser normalmente preferidas, sem que se corra o risco de coerção, e cobertura regular pela mídia ao menos das mais visíveis dessas reivindicações e de atos supostamente ilícitos de autoridades públicas são dimensões do que chamo de “*accountability* vertical” (O’DONNELL, 1998:28).

O mecanismo mais conhecido de *accountability* vertical é a eleição periódica. Por meio da eleição os representados escolhem as melhores propostas e os melhores candidatos para realizá-las. Além dessa função, as eleições servem como controle sobre a representação, pois obrigam os representantes a prestarem contas das suas ações e podem punir os representantes com a não recondução ao cargo (MANIN; PRZEWORSKI; STOKES, 1999).

Dessa forma as eleições estimulam os representantes a agirem de modo responsivo. A garantia de certa concordância entre os interesses dos eleitores e as atitudes dos eleitos acontece porque os políticos foram selecionados segundo propostas de campanha e também porque os eleitos pensam antecipadamente no julgamento dos eleitores, escolhendo por consequência políticas que serão avaliadas positivamente nas próximas eleições (MANIN; PRZEWORSKI; STOKES, 1999).

Em suma, de um lado os representantes sabem que estarão sujeitos ao teste das reeleições e por isso levam em conta os interesses dos representados; de outro, os eleitores reelegem os representantes que agiram em favor dos seus interesses. Por conta dessas relações, ainda que não garantida, o processo eleitoral é fundamental para a atenção das demandas dos cidadãos.

Todavia, apesar de ser consenso a importância das eleições, trata-se de um mecanismo estruturalmente problemático (MANIN; PRZEWORSKI; STOKES, 1999; ACKERMAN, 2004). O processo eleitoral não garante responsividade, pois os

candidatos eleitos não decidem necessariamente segundo a campanha eleitoral, posto que os políticos possuem interesses e valores próprios e não há uma determinação legal que os obrigue a cumprir o que foi prometido na campanha. Ademais, os representantes precisam ter flexibilidade para mudar de opinião, devido às mudanças das circunstâncias e pelo aprendizado adquirido na arena de discussões. A possibilidade de reeleição também não garante *accountability*, posto que os eleitores não possuem informações suficientes sobre o que os políticos fizeram e farão. Portanto, a reeleição não prova que o político foi um bom representante, prova, no máximo, que todos acreditam nisso (MANIN; PRZEWORSKI; STOKES, 1999). Além disso, as eleições impulsionam apenas a *accountability* dos representantes eleitos, excluindo dessa obrigação os burocratas não eleitos (ACKERMAN, 2004).⁶

Tendo pontuado a insuficiência do processo eleitoral como garantia de responsividade por parte dos representantes, cabe apresentar outro importante mecanismo de controle dos representantes e burocratas, definido a partir da metáfora espacial como *accountability* horizontal.

A ideia de *accountability* horizontal pressupõe uma relação entre instituições iguais e autônomas que se controlam. Nesse sentido, para que a *accountability* horizontal se efetive é necessária a:

[...] existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o *impeachment* contra ações ou emissões de outros agentes do Estado que possam ser qualificadas como delituosas (O'DONNELL, 1998:40).

⁶ Pelo fato de a eleição ser um mecanismo estruturalmente problemático para o controle da representação, as seguintes reformas podem garantir mais *accountability* dos governantes: quando os eleitores conseguem saber claramente de quem é a responsabilidade pelo desempenho do governo, o controle fica mais fácil - governos de coalizão dificultam essa capacidade; o sistema deve permitir a retirada ou a eleição de governantes por meio do voto; os políticos devem ser incentivados para a reeleição; a oposição deve ter um papel importante na hora de monitorar o governo e informar os eleitores; a mídia também deve ter um papel central no monitoramento do governo e na prestação de informações aos cidadãos; por fim, os eleitores devem ter mecanismos para recompensar e castigar os governantes (MANIN; PRZEWORSKI; STOKES, 1999).

No governo moderno, o principal mecanismo que impulsiona a *accountability* horizontal é a separação dos poderes executivo, legislativo e judiciário, pois essa separação possibilita o controle entre as instituições do governo.⁷

O governo representativo moderno ainda conta com outras instituições responsáveis pelo controle das ações dos políticos eleitos e burocratas, tais como: tribunais, *ombudsman* e fiscalização.

Entretanto, essas agências são afetadas por problemas estruturais e contextuais. Primeiramente, é impossível monitorar o número quase infinito de ações governamentais. Além disso, existe um isolamento político decorrente da independência estatutária e constitucional dessas agências. Por fim, falta financiamento adequado e as leis necessárias para se impor sanções são fracas (ACKERMAN, 2004:449).

Também existem outras modalidades de *accountability* no governo moderno, dentre as quais destacamos o controle sobre os governantes exercido pelas organizações civis e pelos meios de comunicação, definido pela literatura como *accountability* social (cf. PERUZZOTTI; SMULOVITZ (eds.), 2002) ou *accountability* societal (GURZA LAVALLE; ISUNZA VERA, 2010).⁸ A *accountability* social:

[...] es un mecanismo de control vertical, no electoral, de las autoridades políticas basado en las acciones de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos, así como también en acciones mediáticas. Las iniciativas de estos actores tienen por objeto monitorear el comportamiento de los funcionarios públicos, exponer y denunciar actos ilegales de éstos y activar la operación de agencias horizontales de control (PERUZZOTTI; SMULOVITZ, 2002:32).

Detalhando melhor, a sociedade civil influencia e monitora as ações do governo por vias institucionais - reclamações a ouvidorias e acionamento da justiça; e vias não institucionais - mobilizações sociais e denúncias pela mídia. Dessa forma, a sociedade civil consegue fazer com que as demandas dos cidadãos sejam ouvidas

⁷ Ademais, a separação dos poderes é capaz de revelar aos cidadãos como o governo opera, e essas informações possibilitam aos cidadãos reforçarem a representação através do voto (MANIN; PRZEWORSKI; STOKES, 1999).

⁸ Em alguns textos aparece a distinção entre *accountability* social e *accountability* societal (IZUNSA VERA, 2006b; GURZA LAVALLE; CASTELLLO, 2008; GURZA LAVALLE; ISUNZA VERA, 2010). Essa distinção delimita os atores envolvidos nas relações de *accountability*. A *accountability* social seria acionada por atores individuais, enquanto a *accountability* societal por atores coletivos.

pelos representantes, que os mesmos prestem contas de suas ações e sejam punidos (PERUZZOTTI; SMULOVITZ, 2002).

Em decorrência das ações da sociedade civil, os representantes, caso ajam de forma incorreta, podem sofrer sanções legais - aquelas previstas pelas leis; e simbólicas - como a divulgação de atos ilícitos. As sanções legais ou simbólicas podem levar os representantes e burocratas à derrota eleitoral, renúncia do cargo, sanções judiciais ou ostracismo público (cf. PERUZZOTTI, 2006a).

Assim, ao denunciar os atos ilegais dos governantes, a sociedade civil acaba forçando a ativação dos mecanismos de *accountability* horizontal e vertical, na medida em que incentiva as agências fiscalizadoras a punir os representantes e burocratas e também influencia o voto dos cidadãos.

Daí decorre que a *accountability* social acrescenta novos recursos e compensa algumas limitações das eleições como ferramenta de *accountability* (PERUZZOTTI, 2006a/b; FOX, 2006). A sociedade civil e a mídia também complementam e melhoram os mecanismos de *accountability* política e legal.

Em relação à *accountability* política, a sociedade civil ajuda o sistema político a permanecer responsivo aos interesses dos cidadãos, na medida em que desenvolve campanhas para chamar a atenção das autoridades para questões até então ignoradas (PERUZZOTTI, 2006b:48). Noutras palavras, a atuação da sociedade civil melhora o governo representativo ao adicionar novos interesses à agenda política, tematizando novas questões e criticando políticas públicas existentes. Organizações ambientalistas, feministas ou que lutam pela paz, são exemplos de esforços para incluir na agenda política questões importantes (PERUZZOTTI, 2006b:47-48).

A sociedade civil também contribui para aprimorar os arranjos representativos ao impulsionar os mecanismos de *accountability* legal, por meio de denúncias de atos ilegais que acontecem no governo e de esforços para melhorar os mecanismos e agências que regulam o comportamento dos representantes (PERUZZOTTI, 2006b:47).

Além do crescente destaque dado à *accountability* social, outras formas de relações entre governantes, instituições estatais, sociedade civil e cidadãos têm sido analisadas.

Por exemplo, a atuação das organizações civis em arenas extraparlamentares com funções diretivas, consultivas e de controle é definida pela literatura como uma forma de *accountability* transversal (ISUNZA VERA, 2006a/b) ou *accountability*

transversal da sociedade civil (GURZA LAVALLE; ISUNZA VERA, 2010). Esse papel assumido pelas organizações civis quebra o monopólio estatal na formulação de políticas públicas e supervisão do executivo.

Exemplos de arenas extraparlamentares que contam com a atuação de organizações civis são os Conselhos Gestores de Políticas Públicas. Nos Conselhos Gestores, membros de organizações civis discutem, formulam e fiscalizam políticas públicas junto ao governo.

Trata-se de uma forma de gestão e fiscalização da esfera pública que vem crescendo no governo representativo. Mas quais os princípios e características desse governo?

Princípios e transformações do governo representativo moderno

Ao longo de sua existência, o governo representativo moderno conservou os seguintes princípios: os representantes são eleitos pelos governados; a opinião pública é livre para se manifestar; o representante conserva independência parcial em relação às preferências dos eleitores; as decisões políticas são tomadas após o debate, isto é, o representante não sabe antes do debate como vai se posicionar, as decisões são estabelecidas por meio da troca de ideias e do consenso da maioria (MANIN, 1995). Nessa tarefa a assembleia desempenha um papel central, pois é lá que os representantes, com liberdade de expressão, discutem e decidem.

Tais princípios do governo representativo moderno foram formulados no final do século XVIII e sobreviveram ao tempo. No entanto, as diferentes circunstâncias em que foram postos em prática deram origem a três formas de governo representativo: o governo representativo parlamentar, a democracia de partido e a atual democracia do público (MANIN, 1995).

No governo representativo parlamentar - sistema que perdurou do século XVIII até o século XIX - os representantes eram eleitos porque os governados confiavam neles e o que inspirava a confiança no candidato era sua personalidade. Ademais, o representante mantinha uma relação direta com os eleitores, pois ele era eleito por pessoas com quem tinha contatos frequentes. Em tal regime “as eleições selecionavam um tipo particular de elite: os notáveis” (MANIN, 1995:17).

Em relação às decisões dos representantes, no também chamado governo de notáveis, os eleitos desfrutavam de certa liberdade para decidirem segundo seus

juízos pessoais. A explicação dessa independência deve-se em parte ao fato de a escolha do representante não ter sido embasada em projetos políticos, mas sim no prestígio social do candidato (MANIN, 1995:18). O canal de expressão da população acontecia portanto fora do momento de autorização: numerosas associações políticas expressavam opiniões e essa era uma forma de influência e controle sobre os representantes.

Com a expansão do sufrágio, a partir do fim do século XIX, a forma predominante de governo representativo passou a ser a democracia de partido e, com isso, as relações pessoais entre representantes e representados foram decrescendo.

Na democracia de partido, os eleitores votavam em partidos, e não em pessoas: uma prova disso era a estabilidade no voto do eleitor. As clivagens eleitorais, inclusive, refletiam divisões de classe, o que tornava as eleições um reflexo dos conflitos sociais e econômicos existentes na sociedade. Competia aos partidos orientar o voto dos candidatos e controlar as ações dos representantes. Os cidadãos comuns expressavam-se somente por meio dos próprios partidos ou das associações com ligações partidárias – pois, tanto as associações, como os órgãos de imprensa, mantinham laços com os partidos (MANIN, 1995:23).

Já o sistema político atual, a democracia do público, aproxima-se do governo parlamentar pelo fato de os eleitores votarem na personalidade dos candidatos e pelo caráter pessoal da relação de representação. Por conseguinte, o voto do eleitor passa a ser instável. Tais configurações, que se tornam fortes no século XX, são explicadas pelo uso dos meios de comunicação - canais diretos de contato entre os líderes e a massa, sem a necessidade da mediação dos partidos políticos - e pela ênfase na individualidade dos políticos em detrimento das plataformas partidárias.

Na democracia do público a personalidade dos líderes é construída e aqueles que se saem melhor nos meios de comunicação de massa são eleitos. Por isso a democracia do público é o “reinado do comunicador” (MANIN, 1995:26). Sendo assim, a confiança na figura pessoal do candidato volta a determinar a eleição.

Os partidos políticos perderam o papel de destaque que possuíam na influência e controle sobre as ações dos representantes. Esses passaram a ser exercidos por outros mecanismos, como a opinião dos eleitores - medida por pesquisas de opinião - e pelos meios de comunicação de massa (MANIN, 1995).

Em relação ao papel dos meios de comunicação contemporaneamente, como já foi abordado, tanto a mídia quanto as organizações civis são capazes de influenciar e monitorar as ações dos governantes por meio de denúncias de comportamentos ilegais, expressão de novos problemas ou assuntos, ou ainda através de questionamentos a respeito das decisões dos governantes (PERUZZOTTI; SMULOVITZ, 2002; PERUZZOTTI, 2006a). Dessa forma a mídia e as organizações civis estimulam a responsividade dos representantes.

Contudo, no caso específico das organizações civis, elas podem promover a *accountability* dos representantes parlamentares, mas não serem transparentes com suas bases (FOX, 2006). Considerando essa objeção, cabe levantar a questão sobre quem de fato controla as atividades das organizações civis, ou seja, como acontece o “controle dos controladores”.

3- A REPRESENTAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES CIVIS

Examinamos neste capítulo a representação das organizações civis.

Primeiramente abordamos transformações recentes no âmbito da representação política, especialmente o crescente exercício de representação pelas organizações civis.

Em seguida apresentamos reflexões sobre essas práticas de representação. Nessa tarefa, reunimos análises recentes sobre a *accountability* e a representatividade das organizações civis.

Também tratamos das dificuldades e propostas para o desenvolvimento de relações de *accountability* em um tipo específico de organização civil: as organizações não governamentais (ONGs).

3.1- Novos atores e espaços de representação política

A representação política vem passando por diversas transformações que a distanciam do modelo tradicional - referente às arenas parlamentares. Os processos de decisão estão cada vez mais complexos e transnacionais, o que torna a concepção territorial inadequada. Um número crescente de áreas em que decisões são tomadas está sob a tutela de peritos especializados e essas áreas não têm lugar para a influência e controle por parte dos cidadãos. Também há um aumento de demandas para o reconhecimento de grupos, o que permite concluir que as normas igualitárias e universalistas embutidas no modelo tradicional não parecem suficientes. Ademais, tem havido uma difusão de estruturas informais e de oportunidades para a influência e representação democrática que são reflexos, também, da diversificação das formas de associação nas sociedades modernas (CASTIGLIONE; WARREN, 2006). Por fim, nas últimas décadas tem crescido o número e a diversidade de organizações civis que atuam como representantes (URBINATI; WARREN, 2008, s/p.).

Essa é a nova realidade no campo da representação, segundo Urbinati e Warren (2008, s/p.):

[...] the world is now populated with a very large number of transnational, extra-territorial, and non-territorial actors ranging from

relatively formalized institutions built out of territorial units (such as the United Nations, the World Bank, the European Union, and numerous treaty organizations), but also a multitude of NGOs, INGOs, transnational movements, associations, and social networks [...], each making representative claims and serving representative functions.

O aumento do exercício de representação pelas organizações civis - uma das transformações no campo da representação política - trata-se de um fenômeno amplo.

Nas arenas extraparlamentares de discussão e formulação de políticas públicas, como os Conselhos Gestores, os assentos destinados à representação da sociedade civil são ocupados por trabalhadores de organizações civis (GURZA LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006a/b; AVRITZER, 2007; LÜCHMANN, 2007/2008; ABERS; KECK, 2008).⁹

Contudo, nem os membros das organizações civis foram necessariamente escolhidos pelos grupos que representam, nem as próprias organizações passaram pelo processo consagrado de autorização, qual seja: a eleição por um número significativo de votantes circunscritos geograficamente. Logo, as organizações civis geralmente não representam eleitores geograficamente definidos e nem sempre há controle dessa representação por meio do processo eleitoral.

Por exercerem representação política sem terem sido autorizadas para tanto por meio do processo eleitoral consagrado, as atividades desempenhadas pelas organizações civis despertam dúvidas e críticas, principalmente em relação à legitimidade de seu papel representativo. Przeworski (2002), por exemplo, considera que as organizações não governamentais (ONGs) representam interesses particulares e estariam povoadas de pessoas que defendem interesses próprios. Além disso, o acesso à política por meio de ONGs seria desigual, pois privilegiaria aqueles que contam com mais recursos para se organizarem. Por fim, a supervisão das ONGs sobre o governo poderia paralisar e prejudicar as políticas públicas e os direitos individuais. Ademais, por não passarem por processos eleitorais, “el

⁹ Além de atuarem como representantes nas arenas extraparlamentares de discussão de políticas públicas, as organizações civis também ampliaram suas atividades nos espaços parlamentares. As organizações civis podem, por exemplo, sugerir propostas para o legislativo municipal de São Paulo. Para os formuladores da Resolução número 13, de 08/11/2001 - que cria a *Comissão Extraordinária Parlamentar de Legislação Participativa*, responsável por receber e levar as propostas aos órgãos competentes - essa é uma forma de diminuir a distância entre representantes e representados.

mecanismo más igualitário de acceso a la política” (PRZEWORSKI, 2002:81), a legitimidade da atuação das ONGs seria passível de ser questionada.

Entretanto, a representação dos cidadãos autorizada por meio do processo eleitoral consagrado, é diferente da representação de ideias e interesses pelas ONGs. Apesar de as ONGs terem uma presença constante nas democracias, elas não são instituições feitas para representar o público no que se refere à tomada de decisão sobre o uso do poder do governo (CHARNOVITZ, 2006:36). Além disso, o valor das ONGs não está no fato de serem melhores representantes da opinião pública do que os candidatos eleitos para o executivo e o legislativo, ou suplementarem a representação exercida nas arenas parlamentares. A função das ONGs é expressar informações e valores e defender sua própria visão do bem comum (CHARNOVITZ, 2006:37).

Tais argumentos demonstram a importância de se atentar na análise da questão para as diferenças entre as práticas das organizações civis e a representação exercida nas arenas parlamentares. Comparar e julgar as atividades das organizações civis com a atuação dos representantes parlamentares sob o mesmo parâmetro pode cancelar a legitimidade e a importância do trabalho das organizações.

3.2- A representatividade das organizações civis

Embora a multiplicação de organizações civis que atuam como representantes seja um fenômeno recente e pouco estudado, algumas pesquisas e reflexões já se debruçaram sobre a questão.

Há estudos que abordam as concepções das organizações civis sobre sua representatividade (GURZA LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006b), a questão sobre quem ou o que as organizações representam (CASTIGLIONE; WARREN, 2006; PERUZZOTTI, 2006b; AVRITZER, 2007; URBINATI; WARREN, 2008) e a legitimidade dessa representação (GURZA LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006a; AVRITZER, 2007).

Para entender a representatividade das organizações civis, Gurza Lavallo, Houtzager e Castello (2006b) pesquisaram a maneira como as organizações concebem-se no que se refere a seus papéis de representantes. Das organizações pesquisadas, 166 (72,8%) delas definiram-se como representantes dos seus

beneficiários. Os argumentos mobilizados pelos trabalhadores das organizações para justificar a representatividade das suas atividades evocaram o processo eleitoral, a afiliação, a identidade, a prestação de serviços, a proximidade e a intermediação.

Nota-se, a partir disso, que nem todos os argumentos expressam somente a representação presuntiva - ou seja, a percepção dos atores de si mesmos enquanto representantes dos seus beneficiários. Em menor escala, apareceram os argumentos eleitoral, de filiação e de identidade, que reproduzem os dispositivos de autorização e as dinâmicas de legitimidade próprias à representação política das democracias no século XX (GURZA LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006b:56).

Ademais, segundo os autores, a percepção das organizações civis de que são propriamente representantes está associada ao exercício de práticas de representação política. Dentre essas práticas, o apoio fornecido pelas organizações a candidatos políticos é a principal variável na propensão delas a se assumirem como representantes dos seus beneficiários.

Esse e outros fatores sugerem que a representação política no terreno das organizações civis não acontece paralelamente aos canais tradicionais da política, e sim em estreita conexão com eles (GURZA LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006b:44).

E quem ou o que as organizações civis representam? Pelo fato de a análise da representação geralmente se referir ao modelo parlamentar, a investigação sobre essa questão tem sido constrangida pela suposição de que os representantes representam *constituents*, tanto enquanto indivíduos como enquanto grupos (CASTIGLIONE; WARREN, 2006). Mas nem sempre é claro e não há apenas um modelo único para resolver a questão de quais grupos são ou deveriam ser representados pelos atores que exercem práticas de representação (GURZA LAVALLE; ISUNZA VERA, 2010).

Na tentativa de elucidar a questão, Avritzer (2007) argumenta que as organizações não governamentais que defendem causas e atores que não as indicaram para tal função, representam discursos e ideias, não pessoas. No caso das organizações civis que atuam representando a sociedade civil, “há um grupo no qual está a origem da representação, mas esse grupo pode incluir ou não todas as associações ligadas ao tema ou mesmo não estar organizado em associações”

(AVRITZER, 2007:457). Nesse caso, trata-se de uma representação de temas e experiências.

Para a compreensão dessa questão, é importante considerar o formato das organizações civis, pois existem diferenças entre a representação exercida pelos diversos tipos de organizações.

A distinção mais comum na literatura é feita entre as organizações civis com membros e as organizações sem membros (cf. CASTIGLIONE; WARREN, 2006; PERUZZOTTI, 2006b; EBRAHIM, 2007; URBINATI; WARREN, 2008).

As organizações civis com membros - tais como as cooperativas agropecuárias, as sociedades de pesquisa e as associações de aposentados -, geralmente são orientadas para servir aos interesses dos seus membros (EBRAHIM, 2007:204). Nesses casos, existe uma clara *constituency* que as organizações alegam representar: seus membros; e o tamanho da sua base frequentemente é usado como medida do seu peso representativo (PERUZZOTTI, 2006b:51-52).

Já as organizações civis sem membros - como as ONGs - geralmente são dirigidas por um pequeno grupo de ativistas que designam a si mesmos como representantes (CASTIGLIONE; WARREN, 2006; PERUZZOTTI, 2006b; URBINATI; WARREN, 2008). Quanto aos representados, por vezes as ONGs agem como defensoras de *constituencies* que ainda não existem e alegam falar pelos não organizados e pelos sem voz (PERUZZOTTI, 2006b:52). Portanto:

The question that is frequently asked of civic organizations, '*Who do you represent?*', is inadequate to weigh the claims of civic actors. The question we should rather ask is '*What do you represent?*'. It is not numbers, but the force of their arguments that gives legitimacy to their claims (PERUZZOTTI, 2006b:52-53).

Muito embora a necessidade de se discutir esse tipo de representação tenha surgido da observação de práticas recentes, a teoria política clássica já a prevê de alguma forma. Nesse sentido, Gurza Lavallo, Houtzager e Castello (2006a) argumentam que as novas práticas de representação política podem ser compreendidas com a formulação de Edmund Burke a respeito da representação virtual.

Segundo Burke, a legitimidade - ou autenticidade da representação - não seria obtida pela autorização conferida ao representante pelos representados por meio do processo eleitoral, mas sim pelo compromisso do representante com os interesses

dos representados: a representação virtual. A ideia de comunhão de sentimentos e de sua defesa pelos representantes, mesmo que não autorizados para tanto, guarda semelhanças com a tarefa de *advocacy* atribuída a algumas organizações civis (GURZA LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006a).¹⁰

Por sua vez, Avritzer (2007) argumenta que existem diferentes formas de autorização e legitimidade relacionadas a três papéis políticos distintos: o do agente, o do advogado e o do partícipe.

No primeiro caso, a autorização e a legitimidade da representação derivam do processo eleitoral.

Mas se analisarmos as organizações não governamentais que trabalham causas fora dos seus estados nacionais e que defendem atores sem terem sido autorizadas por eles para tal função, não é a autorização que confere legitimidade, e sim “[...] a afinidade ou identificação de um conjunto de indivíduos com a situação vivida por outros indivíduos” (AVRITZER, 2007:457). A relação com os representados aconteceria pela identificação com a condição dos mesmos.

O terceiro caso diz respeito à representação da sociedade civil exercida por outras organizações. Esse papel político assumido pelas organizações civis é resumido da seguinte forma:

Organizações criadas por atores da sociedade civil e que lidam por muito tempo com um problema na área de políticas sociais tendem a assumir a função de representantes da sociedade civil em Conselhos ou outros organismos encarregados das políticas públicas (AVRITZER, 2007:457).

Tal representação da sociedade civil ocorre “[...] a partir da especialização temática e da experiência” das organizações que atuam como representantes (AVRITZER, 2007:457). A relação das organizações com seus representados aconteceria porque os atores com experiência no tema foram autorizados pelas próprias organizações da área. No que toca ao assunto aqui tratado, nesses casos, a legitimidade da representação seria derivada da afinidade ou identificação dos atores que representam com a situação vivida por outros e do processo de escolha.

¹⁰ O trabalho das organizações civis que defendem grupos sociais e causas, geralmente com pouco espaço nas arenas parlamentares – mulheres, negros, meio ambiente, crianças e adolescentes – tem sido chamada de *advocacy*. Tais organizações civis dão voz às necessidades de causas e grupos, e negociam tais demandas com o poder público e outras instituições.

3.3- *Accountability* nas ONGs

Em geral, as análises que tratam da *accountability* envolvida no trabalho das organizações civis se concentram no controle que as organizações exercem sobre os administradores públicos (cf. PERUZZOTTI; SMULOVITZ (eds.), 2002; ACKERMAN, 2004; ISUNZA VERA; OLVERA (coords.) 2006).

Entretanto, vem crescendo o número de organizações civis que exercem representação política, inclusive junto ao governo em arenas responsáveis pela formulação e fiscalização de políticas públicas, como os Conselhos Gestores. Considerando que as organizações civis vêm assumindo tarefas de representação, deve-se estudar suas relações de *accountability*:

[...] por homología obligatoria con los principios democráticos que rigen la representación electoral, la representación ejercida por actores de la sociedad civil presupone sanción y responsividad, inscribiéndose dentro de la gama de relaciones cubiertas por la idea de rendición de cuentas de cara a sus respectivos públicos o beneficiários (GURZA LAVALLE; ISUNZA VERA, 2010).

A análise das relações de *accountability* das organizações civis também é um recorte analítico útil para a compreensão da atuação desses atores. Tal análise permite entender as práticas de representação, mesmo que não tenham sido autorizadas por meio de processos eleitorais consagrados. Ao mesmo tempo, o exame da *accountability* não dispensa o julgamento da representação não eleitoral, segundo os critérios normativos da representação política. Por fim, o exame da *accountability* permite a análise das relações das organizações civis com múltiplos atores ao longo do tempo (GURZA LAVALLE; CASTELLO, 2008).

Concretamente, o enfoque na *accountability* - em especial nas relações das ONGs - tem sido cada vez mais adotado pelos estudos que abordam os papéis assumidos pelas organizações civis (cf. JORDAN; TUIJL (eds.), 2006; CASTIGLIONE; WARREN, 2006; EBRAHIM; WEISBAND (eds.), 2007; GURZA LAVALLE; CASTELLO, 2008; GURZA LAVALLE; ISUNZA VERA, 2010).

Assim como no exame da representatividade das organizações, os estudos apontam que o formato das organizações civis interfere nas suas relações de

accountability (cf. PERUZZOTTI, 2006b; FOX, 2006; EBRAHIM, 2007; URBINATI; WARREN, 2008:s/p.).¹¹

Detalhadamente, as organizações com membros geralmente são *accountable* aos seus próprios membros. Nelas existe uma relação entre representantes e representados, bem como instâncias e mecanismos de *accountability* (PERUZZOTTI, 2006b:51-52; URBINATI; WARREN, 2008:s/p.). Os membros podem votar nos líderes da organização, revogar a filiação e o pagamento de taxas, tentar reformar a organização influenciando os líderes ou disputando uma posição de liderança (EBRAHIM, 2007:204-07). Essas organizações ainda podem apresentar mecanismos de *accountability* horizontais, tais como instâncias intermediárias de participação, em que os membros supervisionam o trabalho dos líderes e de outras esferas (FOX, 2006:54).

Logo, é possível traçar um paralelo entre os mecanismos de *accountability* presentes nas organizações civis com membros, e aqueles que predominam nas arenas parlamentares, pois “[...] la dinámica vertical-horizontal de las políticas de rendición de cuentas en un universo macro, se reproduce de modo análogo en organizaciones de membresía” (FOX, 2006:55).

Assim, os desafios dessas organizações civis em relação à construção de mecanismos de *accountability* são menores do que aqueles enfrentados pelas outras organizações (EBRAHIM, 2007:204). Esse é o caso das organizações civis sem membros, como as ONGs.

Cabe então, antes de entrarmos de fato no exame da *accountability* interna das organizações não governamentais (ONGs), uma breve definição de o que exatamente elas são.

As organizações não governamentais (ONGs) são um tipo de organização civil que geralmente desenvolve trabalhos de *advocacy*. As ONGs têm como principais características o fato de serem autogovernadas, privadas, não lucrativas e com missão social explícita (VAKIL, 1997 *apud* JORDAN; TUIJL, 2006:08). Elas são ativas em questões como direitos humanos, meio ambiente, desenvolvimento, paz, dentre outros temas.

¹¹ Na seção anterior apresentamos a distinção entre organizações civis com membros e organizações civis sem membros (cf. CASTIGLIONE; WARREN, 2006; PERUZZOTTI, 2006b; EBRAHIM, 2007; URBINATI; WARREN, 2008).

No Brasil, as organizações não governamentais começaram a consolidar sua atuação durante o período da ditadura militar, apoiando e assessorando os movimentos sociais na luta contra o Estado, posicionado-se em prol da conquista de direitos. Com a redemocratização do Estado brasileiro, a partir do fim da década de 1980, as ONGs passaram a variar suas atividades. Muitas assumiram serviços que antes eram desempenhados pelo poder público em áreas como educação, assistência social, etc. Aliás, desde o começo da década de 1990, o poder público tornou-se um grande financiador das atividades das ONGs.

Ainda na década de 1990 as ONGs experimentaram um grande crescimento. Com o crescimento do número de ONGs e do volume de dinheiro aplicado a elas, aumentaram também as críticas sobre a fragilidade dos seus mecanismos de *accountability*. No Brasil, proliferaram na mídia denúncias sobre as fontes e os destinos dos recursos doados às ONGs. As críticas apontam para a ausência de mecanismos legais que regulamentem o trabalho, a prestação de contas e a punição das ONGs que agem de forma irregular.¹²

De fato, as ONGs são formas de associação constituídas por processos internos e que se concebem como representantes de determinadas ideias e segmentos da sociedade, sem serem no entanto formalmente obrigadas a prestarem contas periódicas aos cidadãos, tal como acontece com os representantes que atuam nas arenas parlamentares (PERUZZOTTI, 2006b:50).

Entretanto, o fato de as ONGs não serem formalmente e politicamente *accountable* à população como os representantes parlamentares, não significa que as organizações possam esquecer completamente as necessidades do público, ou que não estejam sujeitas a sanções, mesmo que informais (PERUZZOTTI, 2006b).

As ONGs agem pensando na sua credibilidade, elemento fundamental para o sucesso das mesmas, pois dependem de boa reputação para receberem financiamentos. Por isso os mecanismos simbólicos exercem um importante papel no controle das ONGs (PERUZZOTTI, 2006b:53).

¹² No sentido de normatizar as atividades dessas organizações, foram criadas no Brasil leis que regulamentam suas atividades e a parceria com o poder público. Esse é o caso do Marco Legal do Terceiro Setor, aprovado em 1999, que propõe uma classificação adequada e viabiliza parcerias entre ONGs e Estado. As organizações que se enquadram nos critérios estabelecidos passam a ser qualificadas como “Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público” (OSCIPs). Mesmo com a criação dessa legislação, continuam a ser veiculadas na mídia notícias de corrupção praticadas pelas ONGs. Inclusive, para investigar as constantes denúncias, foi criada em outubro de 2007 a CPI (Comissão Parlamentar de Inquérito) das ONGs, no Senado Federal. A CPI investigou, principalmente, os repasses de dinheiro às ONGs ligadas ao governo federal, entre 1999 e 2006.

Na prática, as ONGs desenvolvem relações de *accountability* com diversos atores envolvidos nos seus trabalhos, ou seja, seus *stakeholders* (PERUZZOTTI, 2006b; EBRAHIM, 2007). Na literatura é comum a distinção entre três tipos de *stakeholders*: os doadores - organizações privadas, Estado, outras organizações civis e doadores particulares; os trabalhadores e diretores das organizações; e aqueles que são alvo dos seus trabalhos (PERUZZOTTI, 2006b). As ONGs também podem desenvolver relações de *accountability* com a mídia e com outras organizações civis (KOLINSKI, 2007).

Nesse último caso, as organizações que se juntam em redes ou coalizões - para que somem forças na implementação de suas tarefas - podem desenvolver relações de *accountability* horizontal entre pares (FOX, 2006; KOLINSKI, 2007:120-121). Também existem relações de *accountability* entre organizações que não atuam conjuntamente. Isso acontece, por exemplo, quando ONGs, sindicatos e movimentos sociais se reúnem - geralmente em fóruns temáticos - e exigem informações e justificativas sobre o trabalho de outras organizações.

Quanto ao papel da imprensa no controle das atividades desenvolvidas pelas ONGs, ele geralmente consiste em exigir prestação de contas, denunciar e até punir as organizações com a perda da sua reputação.

Por sua vez, as relações das ONGs com seus doadores são as que acontecem mais facilmente, pois os doadores estabelecem as tarefas que devem ser executadas pelas organizações, exigem prestação de contas, avaliam se os procedimentos foram realizados e podem sancionar as ONGs quando elas não cumprem os acordos estabelecidos (PERUZZOTTI, 2006b). As organizações também elaboram projetos anuais, bem como relatórios e demonstrativos financeiros, com o objetivo de alavancar fundos (EBRAHIM; WEISBAND, 2007:09). Logo, na relação das ONGs com seus doadores há uma clara delegação de poder econômico e a dependência de financiamento externo sujeita essas organizações a uma *accountability* de mercado (PERUZZOTTI, 2006b).

Os diretores das organizações também conseguem exigir *accountability* das ONGs, pois são responsáveis pela delegação de poder aos líderes da organização (cf. PERUZZOTTI, 2006b).

Então, nas organizações sem membros existem relações de *accountability* com os diretores e doadores, pois nessas relações há delegação de poder, seja através

da eleição interna do líder pelos diretores, ou por meio do poder econômico dos doadores (PERUZZOTTI, 2006b:54).

Contudo, as relações de *accountability* estabelecidas entre as ONGs e o público atendido por elas - a *downward accountability* - são fracas, ou seja: “What are described as forms of downward accountability are often far from constituting a real accountability relationship” (PERUZZOTTI, 2006b:54).¹³

Quando a *downward accountability* acontece, geralmente envolve estratégias de autocontrole e autoavaliação por parte das ONGs. Por exemplo, podem ser realizadas pesquisas, campanhas de comunicação, consultas, ou outras formas de se obter *feedbacks* dos beneficiários.

Em muitos casos os cidadãos participam das atividades das ONGs (através de contribuições em dinheiro, ou trabalho), mas essa participação não beneficia sempre a *downward accountability*, pois os objetivos dos projetos são definidos pelas ONGs e pelos seus principais financiadores, sem a participação dos cidadãos. Então, se a participação dos cidadãos nas atividades das ONGs pode ser considerada fortalecedora da *downward accountability*, na prática, os cidadãos possuem pouco poder de influência (EBRAHIM, 2007:196).

A falta de desenvolvimento da *downward accountability* se explica pela forma como o poder é estabelecido entre as ONGs e o público que atendem. Não há delegação de poder das bases para as ONGs: são as ONGs que estão na posição de poder, enquanto os alvos de intervenções dependem dos bens e serviços que as organizações oferecem (PERUZZOTTI, 2006b:54). E ainda, os beneficiários dessas organizações são externos a elas, por isso possuem menos poder para moldar as atividades e o direcionamento das ONGs, ao contrário do que acontece no caso das organizações com membros (EBRAHIM, 2007:204).

Além disso, em geral, o desenvolvimento de *accountability* nas ONGs é dificultado pelo próprio formato das organizações, pois: “there is not a clear ‘bottom line’ for results and no single authority to which NGOs must report on their activities” (MICHAEL EDWARDS, 2000 *apud* CHARNOVITZ, 2006:28). As relações de *accountability* das ONGs podem acontecer em muitas direções: com sua base, com partidos políticos, religiões, financiadores, outras ONGs, etc. (FOX, 2006).

¹³ A *downward accountability* acontece quando um alto cargo presta contas e é controlado pelos níveis mais baixos.

As ONGs também têm dificuldade para delimitar seu público alvo. Por exemplo, elas podem lutar por uma causa, como aquelas que defendem o meio ambiente ou a paz. Nesses casos, não há um público específico para o qual as organizações devam ser *accountable*.

Ademais, a ênfase dominante na *accountability* das ONGs com seus patrocinadores prejudica o desenvolvimento de relações de *accountability* com outros atores e instituições (cf. JORDAN, 2006; CHARNOVITZ, 2006; EBRAHIM, 2007).

Ou seja, os financiadores das ONGs têm proposto uma variedade de mecanismos de *accountability* que visam à supervisão do desempenho das organizações, enfatizando obrigações legais, tais como: a infraestrutura, o cumprimento dos códigos de conduta, os sistemas de certificação e avaliação (JORDAN, 2006:345).

O problema está no fato de que tais ferramentas não são capazes de captar aquilo que é central nas atividades das organizações, tampouco as responsabilidades que as ONGs têm com diversos atores (JORDAN, 2006). Ao valorizar o comportamento operacional e a obediência às regras, os mecanismos de *accountability* propostos pelos financiadores promovem somente as atividades das organizações que têm resultados rápidos. Como consequência, ao seguirem somente as exigências dos seus financiadores, as organizações podem acabar perdendo de vista os objetivos de longo prazo, ligados à mudança e ao desenvolvimento social (EBRAHIM, 2007:196).

Diante dos problemas apontados, a literatura tem apresentado propostas para que as ONGs desenvolvam relações de *accountability* mais eficazes.

No que concerne aos atores para os quais as ONGs devem ser *accountable*, a literatura defende que elas devem responder a diferentes *stakeholders* (BRYANT, 2007:170). Porém, são diferentes os tipos de informações fornecidas para cada um dos envolvidos nos trabalhos das ONGs. Portanto, “[...] *accountability* is necessarily contingent upon both the demander and the context of the demand” (BRYANT, 2007:172-73). Doadores, por exemplo, exigem relatórios formais. Outros contribuintes esperam por um resumo financeiro e correspondências anuais. Os beneficiários, por sua vez, precisam de resultados.

Considerando tais necessidades, o desafio central para que as ONGs desenvolvam mecanismos eficazes de *accountability* é:

[...] to find a *balance* or a mix between mechanisms that respond to the upward accountability concern of donors, and those that meet the needs of staff and communities [...] while also leading to positive changes in organizational behavior (EBRAHIM, 2007:212).

Nessa tarefa, deve-se prestar mais atenção aos mecanismos de *accountability* que estejam alinhados com as missões e visões das organizações e que promovam a reflexão crítica e o aprendizado organizacional (EBRAHIM, 2007:220). As ONGs e os doadores também devem focar nos objetivos de longo prazo, para alcançarem mudanças sociais e aprendizado organizacional. Além disso, são necessários mecanismos de participação dentro das ONGs que sejam fortalecedores, e não apenas rituais simbólicos (EBRAHIM, 2007).

É importante ressaltar que as ONGs possuem suas próprias particularidades e atuam em contextos específicos, o que torna impossível o estabelecimento de um padrão universal que diga para quem e como tais organizações devem prestar contas (JORDAN, 2006). Os seguintes fatores contextuais podem influenciar as decisões sobre a *accountability*: o tema tratado, o grau de reconhecimento dos direitos no âmbito político, o nível de popularidade da causa defendida, a religião, as relações de classe e o histórico dos fenômenos envolvidos (JORDAN, 2006:356-357). Logo, para a construção de mecanismos de *accountability*, deve-se considerar o contexto político e a missão das organizações (JORDAN; TUIJL, 2006).

Como proposta, a perspectiva dos direitos ajuda na reflexão sobre as relações ideais de *accountability* nesse campo (cf. JORDAN, 2006). As ONGs que atuam na perspectiva dos direitos devem praticar o que exigem dos outros. Por exemplo, quando a ONG promove direitos democráticos - como transparência e participação - ela terá mais credibilidade se praticar o que defende. A perspectiva dos direitos também ajuda na escolha do principal sócio das ONGs - em meio a um emaranhado de relações inerentes às atividades das organizações - e ainda contribui com o desenvolvimento de mecanismos de *accountability* apropriados ao contexto e à missão das organizações (JORDAN, 2006:367).

Contudo, quando as organizações civis decidem políticas públicas junto ao governo, devem ser estabelecidos mecanismos formais para regular e monitorar suas atividades, pois:

Civil organizations that 'co-govern' or that have assumed decision-making responsibilities are no longer on the side of the citizenry [...] and are consequently in no position to monitor political power externally. They should be subjected to formal mechanisms of accountability, as any other representative body would (PERUZZOTTI, 2006b:49).

Ou seja, as organizações civis que atuam junto ao Estado na formulação e execução de políticas públicas devem ser submetidas a controles formais, assim como acontece com os representantes nas arenas parlamentares. Para tanto, é necessário conhecer as particularidades das atividades exercidas pelas organizações civis junto ao poder público.

4- OS CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

No intuito de apresentar as arenas extraparlamentares de formulação de políticas públicas examinados nesta tese, iniciamos o presente capítulo com a descrição dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas. Nessa tarefa, abordamos as características, as atribuições e a presença dos Conselhos no território brasileiro. Posteriormente são apresentadas as interpretações mais recorrentes sobre os Conselhos Gestores.

Reunimos também as variáveis que influenciam a participação de determinados grupos ou indivíduos nos espaços de discussão, com base na literatura que examina a participação nesses espaços. Essas variáveis serão utilizadas na pesquisa empírica para a compreensão das diferenças nas práticas dos conselheiros.

Por fim, examinamos as reflexões que tratam do nosso problema de pesquisa: a representação nos Conselhos Gestores.

4.1- O que são os Conselhos Gestores

Nas últimas décadas foram institucionalizadas diversas arenas extraparlamentares destinadas à atuação de uma parcela da população nas políticas públicas. No Brasil, os Orçamentos Participativos (OPs)¹⁴ e os Conselhos Gestores são exemplos dessas experiências. Tais experiências são consideradas formas de se concretizar o ideal da democratização da esfera pública, na medida em que os cidadãos podem participar da formulação de políticas públicas (cf. SANTOS, 2002).

A criação dessas arenas foi impulsionada pela mobilização dos movimentos sociais e pela abertura do Estado à presença dos cidadãos. Durante a ditadura militar, os movimentos sociais reivindicaram atenção às suas demandas básicas e participação nas decisões governamentais.¹⁵

A relação de setores da esquerda com os movimentos sociais contribuiu para a canalização dessas reivindicações. Além disso, o Estado, a partir da década de

¹⁴ No Orçamento Participativo os moradores de determinados bairros e regiões decidem como será aplicada uma pequena parte dos recursos da prefeitura. A experiência do Orçamento Participativo é referência entre os defensores da participação dos cidadãos nas decisões públicas (cf. SANTOS, 2002).

¹⁵ Inclusive, a ideia dos Conselhos Gestores no Brasil se originou com o movimento de Saúde durante os anos de 1980 (ABERS; KECK, 2008).

1980, passou por um processo de redemocratização, com a reorganização partidária e do associativismo, abrindo-se às forças políticas que lutaram pela democratização.

A participação dos cidadãos nas políticas públicas está inscrita na Constituição de 1988. Nas definições sobre a Saúde (Artigo 198) e Assistência Social (artigo 204), a Constituição Federal determina que a população ou a comunidade deve participar da formulação e do controle das políticas públicas. Tais determinações impulsionaram a criação dos Conselhos Gestores.

A participação popular e a existência dos Conselhos também estão previstas nas leis federais que regem áreas específicas, tais como: a *Lei Orgânica de Assistência Social* (LOAS, Lei nº 8.742, de 7/12/93) e a *Lei que dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS)* (Lei nº 8.142, de 28/12/90).

Constam nessas legislações as seguintes determinações a respeito da participação popular e criação dos Conselhos:

Quadro 1 - Legislações federais que determinam a participação da população nas políticas públicas e a criação dos Conselhos

Assistência Social	Saúde
<p>Segundo o Artigo 204 da Constituição de 1988, as ações governamentais na área da Assistência Social serão [...] organizadas com base nas seguintes diretrizes:</p> <p>II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.</p>	<p>De acordo com o Artigo 198 da Constituição Federal, as ações e serviços públicos de Saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:</p> <p>III - participação da comunidade.</p>
<p>Consta na <i>Lei Orgânica da Assistência Social</i> (LOAS, Lei nº 8.742, de 7/12/93):</p> <p>Art. 5º A organização da Assistência Social tem como base as seguintes diretrizes:</p> <p>II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;</p> <p>Art. 16. As instâncias deliberativas do sistema descentralizado e participativo de Assistência Social [...] são:</p> <p>I - o Conselho Nacional de Assistência Social;</p> <p>II - os Conselhos Estaduais de Assistência Social;</p> <p>III - o Conselho de Assistência Social do Distrito Federal;</p> <p>IV - os Conselhos Municipais de Assistência Social.</p>	<p>Segundo a <i>Lei que dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS)</i> (Lei nº 8.142, de 28/12/90):</p> <p>Art. 1º O Sistema Único de Saúde (SUS) [...] contará, em cada esfera de governo, sem prejuízo das funções do Poder Legislativo, com as seguintes instâncias colegiadas:</p> <p>I - a Conferência de Saúde;</p> <p>II- o Conselho de Saúde.</p> <p>§ 2º O Conselho de Saúde, em caráter permanente e deliberativo, órgão colegiado composto por representantes do governo, prestadores de serviço, profissionais de saúde e usuários, atua na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde na instância correspondente, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros, cujas decisões serão homologadas pelo chefe do poder legalmente constituído em cada esfera do governo.</p>

A partir dessas leis os Conselhos Gestores foram criados. Os Conselhos de Saúde foram os primeiros constituídos e regulamentados e seu funcionamento serviu como modelo para os Conselhos posteriores (CÔRTEZ, 2002). Hoje, a existência dos Conselhos não se limita às áreas previstas na Constituição (Saúde, Assistência Social, Previdência, Educação, Criança e Adolescente). Há Conselhos em muitas outras áreas, tais como: meio ambiente, habitação, cultura, etc.

Atribuições dos Conselhos

Os Conselhos Gestores são órgãos de deliberação e fiscalização, vinculados à estrutura da administração pública. Nessas arenas extraparlamentares, representantes da sociedade civil e do governo têm a função de formular e fiscalizar políticas públicas, quebrando, por conseguinte, o monopólio do legislativo sobre a formulação de políticas públicas e controle do Estado. Exemplos são os Conselhos de Assistência Social, de Saúde e dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas estão presentes na esfera Federal, nos Estados e nos Municípios. Formalmente, os Conselhos Nacionais são responsáveis pela normatização e coordenação das políticas nacionais; os Conselhos Estaduais atuam conforme as políticas nacionais e definem suas prioridades; e os Conselhos Municipais são responsáveis pela formulação e acompanhamento dos programas municipais.

É grande o poder dessas arenas. Por exemplo, no que tange à condução das políticas públicas, o Conselho Nacional de Assistência Social deve aprovar a Política Nacional de Assistência Social, além de normatizar as ações e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da assistência social. Ou seja, as ações de assistência social devem observar as normas expedidas pelo Conselho. De forma similar, o Conselho Nacional de Saúde deve atuar na formulação de estratégias e no controle da execução da Política Nacional de Saúde, e também deve propor critérios para a definição de padrões e parâmetros assistenciais.

Os Conselhos também interferem na aplicação dos recursos públicos. Cabe ao Conselho Nacional de Assistência Social apreciar e aprovar a proposta orçamentária da Assistência Social; aprovar critérios de transferência de recursos para os Estados, Municípios e Distrito Federal; acompanhar e avaliar a gestão dos recursos; e ainda estabelecer diretrizes, apreciar e aprovar os programas anuais e plurianuais

do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS).¹⁶ Similarmente, o Conselho Nacional de Saúde deve elaborar cronograma de transferência de recursos financeiros aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; e aprovar os critérios e os valores para a remuneração de serviços e os parâmetros de cobertura.

Por fim, os Conselhos têm grande influência sobre o funcionamento das organizações civis e privadas. O funcionamento das organizações de assistência social depende de prévia inscrição no Conselho de Assistência Social, cabendo ao Conselho a fiscalização das organizações. Ademais, os Conselhos de Assistência Social devem aprovar planos objetivando a celebração de contratos e convênios entre o Município e as organizações de assistência social. O Conselho Nacional de Saúde também interfere no campo privado, na medida em que estabelece diretrizes a serem observadas na elaboração dos planos de saúde, além de acompanhar e controlar a atuação do setor privado credenciado.

Em suma, os Conselhos Gestores têm poder sobre: a normatização e controle das políticas públicas, a aplicação de recursos e o funcionamento das organizações privadas e civis.

Por conta dessas atribuições, os Conselhos Gestores devem servir como espaços para a exposição e atenção das demandas daqueles que são afetados pelas políticas públicas.

Características dos Conselhos Gestores

Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas também são chamados de Conselhos deliberativos, de direitos, setoriais, espaços de discussão, ou espaços de cogestão. Sua principal característica é deliberar sobre políticas públicas.

Existem outras instituições que recebem o nome de Conselhos, mas que diferem dos Conselhos Gestores pelo fato de não serem deliberativas. Por exemplo, os Conselhos de Programas têm função executiva vinculada a programas governamentais. Esse é o caso dos Conselhos Tutelares, que encaminham os casos de violação dos direitos das crianças e dos adolescentes aos órgãos responsáveis. Também existem os Conselhos de Notáveis, compostos exclusivamente por

¹⁶ O Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), instituído pela *Lei Orgânica da Assistência Social* (Lei nº 8.742, de 7/12/93), tem por objetivo proporcionar recursos e meios para financiar o benefício de prestação continuada e apoiar serviços, programas e projetos de assistência social.

especialistas que prestam assessoria ao governo, quando solicitados. Há ainda os Conselhos Temáticos, que formulam propostas para as políticas públicas, mas sem poder decisório. Estão incluídos nesse último tipo os Conselhos Municipais dos Direitos da Mulher, do Turismo, da Defesa do Consumidor, entre outros. Também existem outras arenas de discussão de políticas públicas, tais como os Orçamentos Participativos e os Fóruns temáticos.¹⁷

Os Conselhos Gestores diferem entre si em diversos aspectos, tais como o número de assentos e as formas de escolha dos representantes que irão ocupá-los. Mesmo entre os Conselhos da mesma área, mas sediados em diferentes municípios, a composição e o processo de autorização não são iguais. Isso acontece porque não há uma legislação que estabeleça detalhadamente as regras que devem ser seguidas por todos os Conselhos. Embora a existência de tais instituições esteja prevista em leis federais, cada Conselho é responsável pela formulação das suas próprias regras.

Entretanto, é possível relacionar algumas características dos Conselhos Gestores que são compartilhadas por todas as instituições. Nos Conselhos estão presentes membros do governo e da sociedade civil que atuam como representantes, sem remuneração para essa atividade. Na maior parte deles a composição é paritária, isto é, o número de representantes governamentais é igual ao da sociedade civil. A escolha dos representantes da sociedade civil pode ser feita entre as próprias organizações civis ou em assembleias com a participação de cidadãos envolvidos com as questões tratadas nos Conselhos. Por sua vez, os representantes do poder público sempre são indicados por membros do governo. Cada conselheiro possui um suplente, escolhido da mesma forma que aqueles que ocupam o cargo oficialmente. O mandato dos conselheiros dura por volta de dois anos.

Nas reuniões dos Conselhos, geralmente estão presentes membros do governo e trabalhadores de organizações civis. Tais reuniões não contam frequentemente com um número expressivo de ouvintes.

¹⁷ Nos Fóruns reúnem-se principalmente trabalhadores de organizações civis, embora representantes do governo e cidadãos sem vínculos com organizações possam participar. Nas reuniões são expostos problemas em determinadas áreas, e seus membros pressionam o poder público para a resolução das queixas. Nesses espaços, o poder está na mobilização e pressão da sociedade civil junto ao poder público (GOHN, 2003:85). Por exemplo, para a defesa das crianças e dos adolescentes, existe o Fórum em Defesa dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes do Município de São Paulo, e outros fóruns mais localizados, como o Fórum em Defesa dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes da Região/Sé.

A presença dos Conselhos Gestores nos municípios brasileiros

Os Conselhos Gestores estão presentes em todas as regiões do Brasil. O processo de descentralização das políticas públicas, previsto na Constituição Federal de 1988, contribuiu para uma redistribuição de poder entre as esferas governamentais e a sociedade civil, impulsionando a implementação dos Conselhos (CÔRTEZ, 2004:250).

As leis federais que condicionam o repasse de verbas públicas à criação dos Conselhos também incentivaram sua expansão (SANTOS JUNIOR *et al.*, 2004; CÔRTEZ, 2004). Por exemplo, as legislações federais que tratam da Saúde e da Assistência Social - áreas em que atuam os Conselhos pesquisados nesta tese - estipulam que a criação dos Conselhos é obrigatória para o repasse de verbas federais nos seguintes termos:

Quadro 2- Leis que determinam a existência dos Conselhos para o repasse de verbas federais

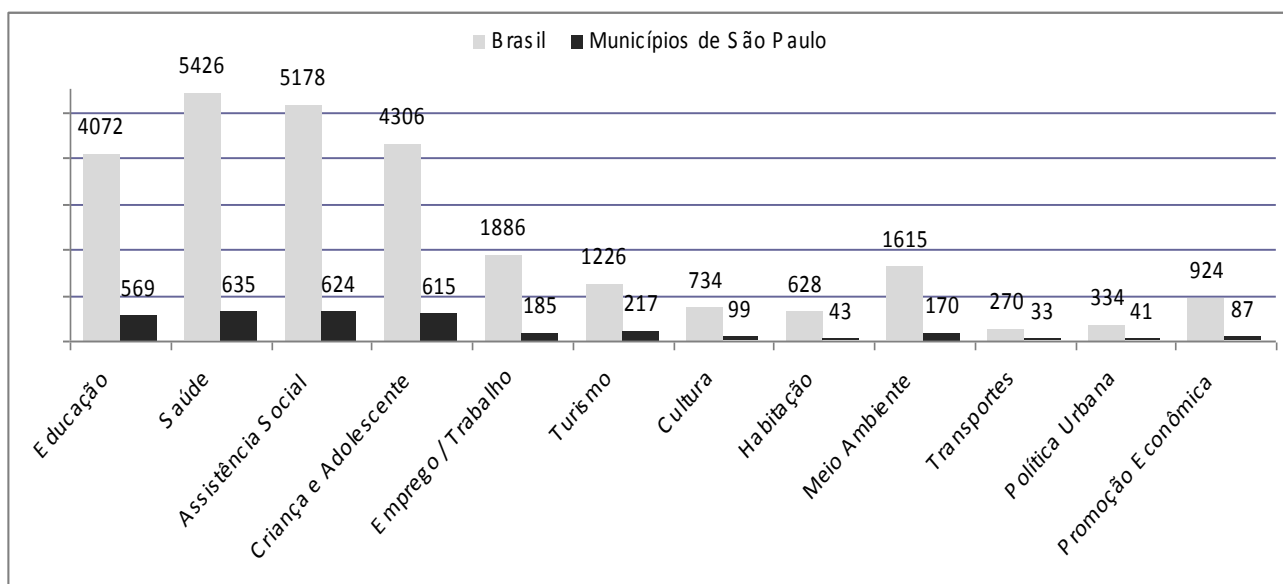
Saúde: a <i>Lei nº 8.142</i> , de 28/12/90, estabelece que:	Art. 4º- Para receberem os recursos [...] os Municípios, os Estados e o Distrito Federal deverão contar com: II - Conselho de Saúde, com composição paritária [...];
Assistência Social: consta na <i>Lei Orgânica de Assistência Social</i> (Lei nº 8.742, de 7/12/93):	Art. 30º - É condição para os repasses, aos Municípios, aos Estados e ao Distrito Federal dos recursos de que trata esta lei, a efetiva instituição e funcionamento de: I - Conselho de Assistência Social, de composição paritária entre governo e sociedade civil;

Induzidos pelos arcabouços legais e pelas iniciativas locais, nos 5.560 municípios brasileiros existem 25.752 Conselhos (IBGE, 2001). Por sua vez, os 645 municípios do Estado de São Paulo comportam 3.318 Conselhos. Dentre todos os Conselhos espalhados pelos municípios brasileiros, 22.004 Conselhos, ou 85% deles, são paritários.¹⁸

¹⁸ Apresentamos dados do IBGE de 2001, pois a pesquisa *Perfil dos Municípios Brasileiros* de 2001 também apresentou informações sobre os Conselhos.

Ao separarmos esses números segundo a área de atuação dos Conselhos, encontramos a seguinte distribuição nos 5.560 municípios brasileiros e nos 645 municípios de São Paulo:

Gráfico 1- Número de Conselhos no Brasil e nos municípios de São Paulo



Fonte: IBGE. *Perfil dos Municípios Brasileiros: Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2001*. Rio de Janeiro: IBGE, 2001.

Como podemos observar no gráfico, é alto o número de Conselhos espalhados pelo Brasil – principalmente nas áreas da Saúde e da Assistência Social. Conforme os dados do *IBGE*, em 2001 os Conselhos de Saúde e de Assistência Social eram os mais presentes nos municípios brasileiros: os Conselhos de Saúde estavam presentes em 98% dos municípios e os Conselhos de Assistência Social em 93% dos municípios do Brasil (*IBGE*, 2001).

Ainda segundo os dados do *IBGE*, em 2001 a periodicidade das reuniões dos Conselhos de Saúde foi muito frequente em 69% deles e 93% eram paritários. Por sua vez, em 2001 as reuniões dos Conselhos de Assistência Social foram muito frequentes em 61% deles e 90% eram paritários.

4.2- Análises sobre os Conselhos

Em geral, as instituições de cogestão são consideradas capazes de democratizar a esfera pública, por meio da participação dos cidadãos nas decisões políticas. Na análise da capacidade dessas instituições, são retomadas as teorias que defendem a participação dos cidadãos e da sociedade civil nas decisões públicas, tal como a democracia participativa.

Ancorados nessas teorias, os trabalhos empíricos e reflexões sobre os Conselhos Gestores frequentemente ressaltam suas qualidades (cf. TATAGIBA, 2002; LABRA; AUBYN DE FIGUEIREDO, 2002; GOHN, 2003; SANTOS JUNIOR *et al.*, 2004).

Conforme essa literatura, os Conselhos Gestores possibilitariam que grupos com pouco espaço nas arenas parlamentares se expressem e influenciem as decisões públicas. Os Conselhos também exerceriam controle sobre as ações governamentais. Ademais, os Conselhos Gestores seriam capazes de educar os cidadãos politicamente. Detalhamos a seguir cada um desses argumentos.

A concepção de que os Conselhos Gestores permitem a expressão e atenção dos interesses dos cidadãos - principalmente daqueles que têm menos espaço nas arenas parlamentares - é uma das tônicas nas reflexões sobre tais instituições (cf. TATAGIBA, 2002; GOHN, 2003). Segundo Tatagiba (2002:71):

Os Conselhos Gestores são arranjos institucionais inovadores, dentre outros motivos, por permitir que setores tradicionalmente excluídos possam influenciar no processo de produção de políticas públicas.

Ao possibilitar o acesso da população às arenas em que se tomam decisões públicas, tais arenas extraparlamentares inaugurariam uma nova forma de relação entre Estado e sociedade (GOHN, 2003).

Os Conselhos Gestores também permitiriam o controle sobre o governo (cf. TATAGIBA, 2002; SANTOS JUNIOR *et al.*, 2004). O controle social aconteceria porque, nessas arenas, os cidadãos são informados sobre a condução das políticas públicas e supervisionam sua implementação. Dessa forma, por meio da participação nesses espaços:

[...] seria possível reverter o padrão de planejamento e execução das políticas públicas no Brasil. 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 (TATAGIBA, 2002:47).

Além disso, os Conselhos Gestores seriam capazes de educar os cidadãos para a ação política (cf. TATAGIBA, 2002; LABRA; AUBYN DE FIGUEIREDO, 2002; SANTOS JUNIOR *et al.*, 2004). Ou seja, a atuação nas instituições de cogestão conscientizaria os cidadãos acerca do seu papel e capacidade, tornando-os mais ativos na esfera política. Por exemplo, Labra e Aubyn de Figueiredo (2002) estudaram o perfil sociopolítico dos representantes dos usuários nos Conselhos de Saúde do Estado do Rio de Janeiro e constataram que os Conselhos “[...] constituem um espaço único para o desenvolvimento de atitudes cívicas comprometidas com os direitos de cidadania e com o interesse geral” (LABRA; AUBYN DE FIGUEIREDO, 2002:542).

Embora o destaque das qualidades dos Conselhos permeie os trabalhos sobre os mesmos, parte dos estudos também revela suas limitações. Geralmente os problemas dos Conselhos são apontados com base na comparação entre o ideal esperado e a realidade das novas experiências.

Uma das limitações mais ressaltadas pelos estudos é a predominância do poder estatal dentro dos Conselhos Gestores. Os estudos apuram que, na prática, a sociedade civil não consegue partilhar o poder de decisão com o governo. O Estado ainda decidiria os rumos das políticas públicas, mesmos nessas arenas:

Embora o pouco tempo de existência dos Conselhos, pouco mais de dez anos, não favoreça afirmações mais conclusivas, a análise da bibliografia, a partir de uma perspectiva comparada, sugere que muitas são as dificuldades para que esses princípios normativos se efetivem nas experiências concretas. Ou seja, apesar de a própria existência dos Conselhos já indicar uma importante vitória na luta pela democratização dos processos de decisão, os estudos demonstram que tem sido muito difícil reverter, na dinâmica concreta do funcionamento dos Conselhos, a centralidade e o protagonismo do estado na definição das políticas e das prioridades sociais (TATAGIBA, 2002:55).

Ou seja, a sociedade civil não estaria conseguindo influenciar as políticas públicas de modo decisivo e igualitário nos Conselhos, seja por falta de preparo técnico; pelo não cumprimento das decisões ali tomadas pelos órgãos competentes;

ou pelo fato de que os Conselhos decidem somente aspectos marginais das políticas públicas, enquanto os grandes temas ficam fora da discussão com a sociedade civil (cf. SOUTO E PAZ, 2003).

4.3- Fatores que influenciam a participação

Ainda com o foco na participação, são comuns as análises sobre os fatores que influenciam a presença de determinados indivíduos ou grupos nas arenas de discussão (cf. GURZA LAVALLE; ACHARYA ;HOUTZAGER, 2004/2005; CÔRTEZ, 2004/2007; COELHO, 2007). Com base nessas análises, desagregamos e apresentamos a seguir os fatores que influenciariam a participação nos espaços de discussão de políticas públicas.¹⁹

Regras institucionais

O conjunto de regras institucionais dos espaços de discussão de políticas públicas seria um dos fatores que afetaria a participação nessas arenas. Segundo esse argumento, o desenho institucional tem efeitos sobre quem participa e sobre a capacidade de inclusão de novos atores nas arenas de discussão (cf. COELHO, 2007; CÔRTEZ, 2004/2007). A própria definição do que é a sociedade civil e quais atores a compõem já influenciaria a composição das instituições.

Organização popular

A capacidade de organização dos cidadãos é outro fator retomado para a compreensão da dinâmica participativa nas arenas de discussão de políticas públicas (cf. COELHO, 2007; CÔRTEZ, 2004/2007). Nesse sentido, quanto maior a organização da sociedade civil, maior seria o envolvimento dos cidadãos nos espaços de discussão.

¹⁹ Ressaltamos que os fatores apresentados não partem da ótica da representação, muito embora eles sejam aproveitados na pesquisa empírica desta tese com o objetivo de analisar justamente essa questão.

Comprometimento do poder público

Os contornos da participação nos espaços de discussão de políticas públicas também estariam ligados ao posicionamento das autoridades governamentais (cf. COELHO 2007; CÔRTEZ, 2004/2007). Passam pelos critérios de decisão dos funcionários públicos aspectos importantes que facilitam ou dificultam o acesso aos espaços de discussão, como a divulgação das suas reuniões.

Vínculos partidários

Outro fator que aumentaria a propensão para um ator ou organização se engajar nos espaços de discussão de políticas públicas seria a existência de vínculos com partidos políticos. Os laços com partidos políticos propiciam às organizações civis as seguintes facilidades: exercício de influência no desenho das instituições participativas, acesso às informações sobre políticas públicas, *expertise* legal e técnica, assim como aliados dentro das agências governamentais (GURZA LAVALLE; ACHARYA; HOUTZAGER, 2005).

Instituições conveniadas com o governo

As organizações civis que recebem verbas do Estado para a prestação de serviços teriam mais propensão a participar de espaços de cogestão (GURZA LAVALLE; ACHARYA; HOUTZAGER, 2004/2005). Assim como no caso dos atores sociais que possuem relações com partidos políticos, as organizações que têm contratos com o Estado para a prestação de serviços também têm maior acesso a informações e aliados dentro do governo (GURZA LAVALLE; ACHARYA; HOUTZAGER, 2005). Tal acesso facilitaria a participação nas arenas de discussão e formulação de políticas públicas.

O formato das organizações

O formato das organizações civis também influenciaria a participação nos novos arranjos institucionais (GURZA LAVALLE; ACHARYA; HOUTZAGER, 2004/2005). Por exemplo, as organizações articuladoras - criadas para atuar em rede, articular e representar os interesses dos seus membros - são mais propensas

a atuar nos espaços participativos em geral, Conselhos Gestores e OPs (GURZA LAVALLE; ACHARYA; HOUTZAGER, 2004/2005).²⁰

Profissionalização dos conselheiros

Por último, Dagnino (2002) apresenta um caminho de pesquisa, a partir do diagnóstico sobre a dificuldade de participação da sociedade civil nos Conselhos Gestores.²¹

Essa dificuldade de participação seria fortemente determinada pela exigência de qualificação técnica dos representantes da sociedade civil. As tarefas dos Conselhos exigiriam um conhecimento técnico especializado que a maior parte dos cidadãos não possui. O resultado dessa exigência é o gasto de tempo para a aquisição das competências necessárias (DAGNINO, 2002).²²

Outra implicação da exigência de conhecimento técnico para a participação nos Conselhos seria a ausência de rotatividade nessas arenas, o que levaria à ocupação dos cargos pelos mesmos indivíduos qualificados.

4.4- Estudos sobre a representação nos Conselhos Gestores

Assim como já foi ressaltado, os Conselhos Gestores e outros espaços de discussão de políticas públicas geralmente são vistos como instituições voltadas à participação da sociedade civil, por isso a ênfase dos estudos recai justamente na análise da participação. Contudo, algumas pesquisas a respeito da representação nos Conselhos Gestores já foram confeccionadas.

As primeiras pesquisas e reflexões sobre a representação nos Conselhos Gestores alertavam para os problemas encontrados nessas arenas extraparlamentares, principalmente em relação às expectativas nelas depositadas (cf. CHAIA, 2003; MACHADO, 2004; LABRA, 2003/2005).

²⁰ Os autores que estudam a representação exercida pelas organizações civis também ressaltam o impacto da natureza das organizações nas suas relações, em especial a diferença entre as organizações civis que possuem membros e as que não os possuem (cf. PERUZZOTTI, 2006b).

²¹ Esse item é baseado em um diagnóstico sobre a participação, e não em variáveis testadas para explicar a participação, como são os itens anteriores. Contudo, após assistirmos as reuniões dos Conselhos, resolvemos incluir esse diagnóstico por considerarmos um importante dado para a pesquisa.

²² Alguns dados confirmam a dedicação dos conselheiros para a capacitação técnica. De acordo com a pesquisa realizada por Santos Junior *et al.* (2004), 71% dos conselheiros da sociedade civil haviam participado de alguma atividade de formação no ano anterior à pesquisa. Nessa pesquisa foram entrevistados 1.540 conselheiros do Rio de Janeiro, Belo Horizonte, São Paulo, Recife e Belém.

Nesses primeiros estudos, a questão da representação era abordada principalmente por meio da verificação da existência de contatos entre representantes e representados. As conclusões dos trabalhos apontavam para a distância entre os conselheiros e suas bases (CHAIA, 2003; LABRA, 2005). Por exemplo, segundo a pesquisa conduzida por Chaia (2003:33):²³

Em todos os questionários que tivemos a oportunidade de analisar, o retorno do representante à sua base é muito difícil de acontecer, o que demonstra seu afastamento em relação às suas próprias origens.

A constatação dessa distância é vista de forma negativa, gerando críticas em relação à representação exercida nos Conselhos Gestores. Por conseguinte, a saída para esse problema estaria na intensificação de contatos entre os representantes e suas bases. Ou seja:

Para que os Conselhos sejam de fato espaços efetivamente democráticos, a questão fundamental é a representatividade, e para que ela ocorra deve haver a responsabilidade na representação por parte do representante eleito e um compromisso mútuo, apoio e acompanhamento da base que o elegeu (MACHADO, 2004:239).

Um dos problemas de tais análises é a pressuposição de que os conselheiros representam a “base” que os elegeu, ou seja, os conselheiros representariam os membros das organizações civis que votaram neles. Outro problema é a crença de que os representantes devem ter contatos constantes com os representados para que a representação tenha legitimidade.

Entretanto, não é possível definir previamente quem os conselheiros representam. Os conselheiros podem nem mesmo representar indivíduos, e sim causas. Ademais, a legitimidade de tal representação pode não estar na existência de contatos entre representantes e representados. Por isso são necessárias pesquisas para se compreender de fato essas e outras questões.

Para além das críticas sobre a ausência de relações entre representantes e representados, os trabalhos atuais têm apresentado importantes dados empíricos e reflexões sobre a representação nos Conselhos Gestores.

²³ Nessa pesquisa foram entrevistados 217 conselheiros dos Conselhos de Saúde, Criança e Adolescente, Assistência Social e Educação, nos municípios de São Paulo, Santo André, São Bernardo do Campo, Mogi das Cruzes e Osasco.

As pesquisas mostram que nos Conselhos são exercidas práticas de representação política e que os representantes da sociedade civil são trabalhadores de organizações civis (cf. GURZA LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006a/b; AVRITZER, 2007; LÜCHMANN, 2007/2008; ABERS; KECK, 2008). Também já se sabe que os conselheiros da sociedade civil, em geral, são indicados para o cargo pelas organizações em que trabalham e que essas organizações foram escolhidas por outras organizações (ABERS; KECK, 2008:100).

Quanto ao perfil desses representantes, as pesquisas demonstram que os conselheiros têm destacado nível socioeconômico quando comparados com a maior parte da população (SANTOS JUNIOR *et al.*, 2004; LÜCHMANN, 2008).²⁴

Em relação à construção do mandato dos conselheiros, a pesquisa realizada por Gurza Lavallo *et al.* (Polis/Cebrap/IDS, s/d) em São Paulo apresenta valiosos caminhos de pesquisa. Conforme a pesquisa, no Conselho da Criança e do Adolescente as decisões dos representantes passam pela articulação entre as organizações civis. A prestação de contas e a legitimidade da representação desses conselheiros estão ligadas à rede de relacionamento dos representantes. No Conselho de Saúde, a construção simbólica do mandato está relacionada à especialização dos conselheiros. Por sua vez, no Conselho de Habitação, as decisões dos representantes são formuladas a partir da proximidade que os conselheiros têm com a base representada.

Em suma, demonstramos neste capítulo que o movimento que deu origem aos Conselhos Gestores se pautava na participação e que as análises sobre os espaços de discussão de políticas públicas se concentram no mesmo tema.

Cumprido tal percurso, permanece relevante a objeção de que os Conselhos Gestores foram na prática concretizados mais exatamente como arenas de representação e que tal imprecisão conceitual contribui para o déficit de conhecimento sobre a representação nos Conselhos Gestores.

²⁴ A pesquisa realizada por Santos Junior *et al.* (2004) com 1.540 conselheiros revela que: 62% dos conselheiros que representam a sociedade têm escolaridade alta (3º grau completo ou incompleto); 33% têm escolaridade média (2º grau completo e incompleto); e apenas 16% têm escolaridade baixa (até 1º grau completo). Vale notar que esses dados dizem respeito a diversos municípios do Brasil. Quando focamos apenas no município de São Paulo, os níveis de escolaridade sobem mais ainda: 10% possuem baixa escolaridade; 24% apresentam média escolaridade; e 66% declararam alta escolaridade. Quando examinada a renda, observou-se que 86% dos conselheiros paulistanos recebiam mais de cinco salários mínimos (o salário mínimo à época da pesquisa era de R\$130,00).

Considerando essas lacunas é que podemos afirmar que as análises sobre as arenas extraparlamentares de discussão de políticas públicas devem se voltar para as questões referentes à representação.

5- PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Neste capítulo detalhamos os procedimentos metodológicos seguidos na pesquisa empírica.

No início do capítulo apresentamos as questões investigadas. Em seguida, relatamos as técnicas empregadas na pesquisa empírica e as dificuldades que encontramos para a realização da investigação. Também descrevemos os critérios utilizados na escolha dos entrevistados, bem como informações sobre eles.

Para tornar mais claro os termos abordados na pesquisa, no final do capítulo examinamos o significado que o termo 'sociedade civil' tem nos Conselhos Gestores.

5.1- Questões investigadas

A pesquisa empírica desta tese foi baseada nas perspectivas teóricas a respeito da representação. São cinco as principais razões que podem ser dadas para supor que alguém ou algo está sendo representado: a composição da assembleia, a crença na representação, o processo de autorização, as relações de *accountability* e a atividade de representar (cf. PITKIN [1967] 1985).

Com base nessas perspectivas teóricas - com exceção da crença na representação²⁵ -, na pesquisa empírica examinamos as seguintes dimensões empiricamente observáveis: a composição dos Conselhos, o processo de autorização, a prestação de contas, o controle sobre as atividades dos representantes, as decisões dos conselheiros e as concepções dos representantes a respeito da legitimidade das suas práticas de representação. Elaboramos os seguintes indicadores para analisar essas dimensões empíricas da representação:

Em relação à composição dos Conselhos, pesquisamos quem são os conselheiros, quem eles devem representar e quem pode ser eleito como representante da sociedade civil, conforme as diversas legislações que regem os Conselhos.

No intuito de compreendermos o processo de autorização, verificamos os motivos que levaram os conselheiros a se candidatarem e como suas candidaturas

²⁵ Embora a representação possa ser compreendida a partir da crença dos representados nela, não abordamos essa questão na pesquisa empírica, pois seria impossível entrevistar um número significativo de representados pelos conselheiros para aferir tal crença.

foram divulgadas. Também detalhamos o processo de eleição nos Conselhos selecionados.

A atividade de representação foi abordada por meio do exame das decisões dos conselheiros. Perguntamos aos entrevistados como eles formulam suas decisões, como costumam votar nas plenárias e quais foram os grupos ou causas beneficiadas pelas suas decisões mais recentes. Para avaliarmos de forma mais completa as decisões dos entrevistados, observamos as reuniões dos Conselhos e perguntamos aos conselheiros como eles se posicionaram diante das questões conflituosas. Também analisamos os embates entre os representantes da sociedade civil e os membros do governo e os fatores que explicariam o predomínio das propostas governamentais nos Conselhos.

As relações de *accountability* dos representantes foram pesquisadas a partir de dois indicadores centrais: a prestação de contas e o controle sobre a atuação dos conselheiros. Nesse sentido, perguntamos para quem os conselheiros prestam contas das suas ações e como elas são controladas.

Por último, investigamos as concepções dos conselheiros a respeito da legitimidade das suas práticas de representação. Nessa tarefa, primeiramente indagamos os entrevistados sobre qual deve ser o papel dos conselheiros. Em seguida, perguntamos quem ou o que os conselheiros consideram representar, por que eles acreditam que são representantes e por que eles acham que foram escolhidos para o cargo. Por fim, questionamos como os conselheiros entram em contato com as demandas dos seus representados.

As respostas dos entrevistados sobre suas práticas de representação apresentaram algumas variações importantes. Percebemos que alguns conselheiros se relacionavam com outros atores sociais de forma mais parecida com o ideal depositado neles, na medida em que eram mais próximos dos militantes da área e dos usuários dos serviços públicos. Contudo, essa não era uma característica sistemática do comportamento dos representantes, já que alguns deles, ao contrário, tinham suas relações restritas às organizações da área.

Com o intuito de compreendermos os fatores que afetam as práticas dos representantes, reunimos informações sobre os Conselhos, os conselheiros e as organizações em que trabalham.

Para a seleção dos pontos investigados nessa etapa da pesquisa empírica, aproveitamos as variáveis testadas nas análises sobre a participação nos espaços

de discussão de políticas públicas (cf. GURZA LAVALLE; ACHARYA; HOUTZAGER, 2004/2005; CÔRTEZ, 2004/2007; COELHO, 2007).²⁶ Com base nessas variáveis, pesquisamos as informações detalhadas a seguir.

A respeito dos Conselhos, investigamos o nível de organização popular na área, o formato das organizações com mais assentos em cada Conselho e o posicionamento dos gestores públicos em relação às decisões dos representantes da sociedade civil.

Para entender o perfil dos conselheiros, pesquisamos a filiação partidária dos representantes e o quanto eles são conselheiros profissionais. Chamamos de conselheiros profissionais aqueles representantes que ocuparam diversas vezes o cargo de conselheiro e que dedicam a maior parte do seu tempo de trabalho aos espaços de discussão.

Também pesquisamos os seguintes dados relativos às organizações em que trabalham os conselheiros: a existência de financiamento público para as organizações e o comprometimento delas com as atividades dos seus membros nos espaços de discussão.

5.2- A coleta de dados

Para analisar a representação exercida em arenas extraparlamentares de formulação de políticas públicas, escolhemos investigar as concepções dos representantes que atuam em nome da sociedade civil nas seguintes instituições: Conselho Municipal de Assistência Social de São Paulo (COMAS/SP), Conselho Municipal de Assistência Social de Santo André (CMAS/SA), Conselho Municipal de Saúde de São Paulo (CMS/SP) e Conselho Municipal de Saúde de Santo André (CMS/SA).

Coletamos os dados da pesquisa empírica primeiramente por meio do exame das legislações que regem os Conselhos Gestores. Em seguida, observamos as reuniões dos Conselhos selecionados. Acompanhamos, em média, quatro reuniões de cada Conselho, entre o final do ano de 2007 e começo do ano de 2008. Assim pudemos conhecer melhor os conselheiros e a dinâmica dos Conselhos.

²⁶ Tais variáveis foram apresentadas na seção 4.3.

Por fim, realizamos entrevistas em profundidade, seguindo um roteiro semiestruturado, com dezesseis conselheiros da sociedade civil. Com essa técnica foi possível captar o sentido que os atores dão às suas práticas.

As entrevistas trataram, principalmente, do processo de autorização para o cargo de conselheiro, das decisões dos entrevistados, da legitimidade da representação exercida por eles, da prestação de contas e do controle sobre as ações dos conselheiros. As entrevistas foram realizadas no primeiro semestre de 2009, mas algumas informações adicionais foram solicitadas aos conselheiros no segundo semestre do mesmo ano.

Os conselheiros com mais experiência nos espaços de discussão responderam às entrevistas de forma mais completa e foram mais abertos ao convite para a pesquisa. Os menos experientes, por sua vez, responderam de forma mais sintética e se esquivaram de algumas questões, principalmente daquelas que tratavam da prestação de contas e do controle sobre suas atividades. Por isso, o tempo gasto com as entrevistas variou de acordo com o entrevistado.

Dificuldades enfrentadas para a realização da pesquisa

Pesquisar a atuação dos conselheiros e as relações estabelecidas entre os representantes e outros cidadãos é uma tarefa repleta de obstáculos, pois essa investigação pode comprometer a imagem dos conselheiros.

Se os entrevistados respondem, por exemplo, que o processo de autorização é restrito aos poucos ativistas da área, podem despertar dúvidas sobre a legitimidade da tarefa de representante. Por isso os conselheiros tendem a responder da forma como eles gostariam que suas práticas acontecessem. Ou seja, eles tendem a reafirmar a legitimidade das suas atividades, ressaltando a contribuição das suas práticas para a democratização da esfera pública. Para contornar esse problema, pesquisamos a representação dos conselheiros por meio de observações diretas e de entrevistas semidiretivas em profundidade.

Outro problema comum nas pesquisas é a generalização dos resultados obtidos por meio da investigação de um único Conselho. Geralmente as pesquisas investigam os Conselhos de Saúde situados em grandes capitais - São Paulo, Rio de Janeiro e Porto Alegre (cf. PINHEIRO, 1995; LABRA; AUBYN DE FIGUEIREDO, 2002; FUKS, 2004; COELHO; VERÍSSIMO, 2004; LABRA, 2003/2005; ROMÃO

NETTO, 2006) -, pois eles são mais conhecidos, antigos, organizados e seu modelo serviu para a implementação dos outros Conselhos. Dessa forma, as conclusões sobre os Conselhos de Saúde, situados em grandes capitais, são utilizadas como exemplos do universo dos Conselhos, embora cada Conselho tenha suas próprias especificidades.

Com o intuito de superar essa limitação, investigamos Conselhos de áreas e municípios distintos. Entrevistamos conselheiros que representam a sociedade civil nos Conselhos de Assistência Social e de Saúde, situados em São Paulo e em Santo André, totalizando quatro Conselhos em dois municípios.

Em relação ao andamento da pesquisa, a aproximação com os conselheiros paulistanos foi mais fácil que o contato com os conselheiros de Santo André. Em São Paulo, também tivemos mais acesso a informações sobre os Conselhos. Talvez essas facilidades se expliquem pela quantidade de pesquisas realizadas nos Conselhos paulistanos e por eles serem mais antigos e organizados que os Conselhos de Santo André.

Encontramos dificuldades para a realização da pesquisa principalmente no Conselho de Saúde de Santo André. Ainda no início da investigação, solicitamos ao Conselho a lista dos conselheiros da Saúde para entrarmos em contato com eles, mas as secretárias executivas do Conselho negaram o pedido. Segundo elas, todas as pesquisas deveriam passar pelo Comitê de Ética em Pesquisas. Contudo, a solicitação que encaminhamos ao Comitê nunca foi respondida. Além disso, todos os conselheiros da Saúde de Santo André relutaram em responder à pesquisa, embora estivesse claro que se tratava de uma pesquisa acadêmica. Após muita insistência, conseguimos realizar as entrevistas necessárias. Por sua vez, o Conselho de Assistência Social de Santo André também não disponibilizou a lista de sua composição. Vencida a falta de informação, as entrevistas com os membros desse Conselho ocorreram sem maiores problemas.

As dificuldades relatadas apontam para a necessidade de pesquisas em instituições que realizem trabalhos em áreas e municípios diferentes. Ao estudar somente os espaços da área da Saúde das grandes cidades, a literatura sobre o tema acaba retratando uma realidade que não é compartilhada pelos Conselhos de outras áreas, sediados em cidades de médio e pequeno porte.

5.3- Critérios para a seleção dos entrevistados: evitando *bias* de seleção

Escolhemos entrevistar conselheiros de origens diversas, tanto no que concerne aos Conselhos em que atuam, quanto ao formato das organizações em que trabalham. E se assim procedemos, foi para que, através de entrevistas qualitativas conseguíssemos abarcar diferentes concepções sobre a representação.

Como já relatamos, selecionamos para a pesquisa os representantes da sociedade civil que atuam nos Conselhos Gestores Municipais das áreas da Saúde e da Assistência Social. Ambos os Conselhos estão previstos na Constituição Federal de 1988 e são os Conselhos com maior presença nos municípios brasileiros.²⁷

Essa é uma amostra intencional, pois permite analisar a representação em instituições que possuem características distintas. Os Conselhos de Saúde e de Assistência Social geralmente não discutem os mesmos assuntos nas suas reuniões e reservam as vagas de representantes da sociedade civil para organizações com formatos diferentes.

Detalhando melhor, as discussões e decisões dos Conselhos Municipais de Assistência Social se concentram especificamente no credenciamento de organizações assistenciais,²⁸ enquanto que nas reuniões do Conselho Municipal de Saúde são constantes as denúncias e reivindicações dirigidas aos órgãos governamentais.

Além disso, nos Conselhos de Assistência Social, os assentos destinados aos representantes da sociedade civil devem ser ocupados por membros de organizações civis prestadoras de serviços, usuários ou organizações de usuários e trabalhadores ou organizações de trabalhadores, todos vinculados à área da Assistência Social. Já no Conselho Municipal de Saúde, as vagas de representantes da sociedade civil são destinadas prioritariamente aos membros das organizações de usuários do SUS (Sistema Único de Saúde).

Quanto à localização, escolhemos Conselhos sediados nos municípios de São Paulo e de Santo André, pois os dois municípios possuem características distintas.

²⁷ Em 2001 havia 5.426 Conselhos Municipais de Saúde e 5.178 Conselhos Municipais de Assistência Social espalhados pelos 5.560 municípios brasileiros (IBGE, 2001).

²⁸ Com a aprovação do credenciamento pelos Conselhos, as organizações civis podem funcionar e receber recursos públicos.

Primeiramente, as prefeituras desses dois municípios são comandadas por partidos políticos com orientações diferentes: São Paulo pelo Democratas (DEM) e Santo André pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). Além disso, a cidade de Santo André possui uma longa trajetória sob o comando do PT (Partidos dos Trabalhadores), partido comumente associado à participação cidadã.²⁹

Ademais, com a seleção das duas cidades, pudemos verificar como variam as concepções sobre a representação em municípios de portes diferentes (a estimativa da população de São Paulo em 2009 era de 11.037.593 habitantes e a de Santo André, 673.396 habitantes (IBGE, 2009)).

O mesmo objetivo – abarcar diferentes concepções sobre a representação – orientou a escolha dos entrevistados. Por isso selecionamos os conselheiros segundo o segmento que representam nos Conselhos Gestores. Concretamente, colhemos o depoimento de aproximadamente um conselheiro de cada segmento com representação nos Conselhos, dentre aqueles conselheiros que se mostraram mais dispostos para a entrevista.

Enfim, foi com base nesses critérios que entrevistamos três conselheiros da sociedade civil do Conselho de Assistência Social de São Paulo e três do Conselho de Assistência Social de Santo André, mais cinco conselheiros da sociedade civil do Conselho de Saúde de São Paulo e cinco do Conselho de Saúde de Santo André. Ao todo foram entrevistados dezesseis conselheiros, ou seja, $\frac{1}{3}$ dos conselheiros da sociedade civil de cada Conselho selecionado.

Informações sobre os entrevistados

As vagas para representante da sociedade civil nos Conselhos Gestores são distribuídas entre os diversos segmentos que compõem a representação da sociedade civil (usuários, organizações prestadoras de serviços, organizações de trabalhadores, etc.). Cada segmento deve ser ocupado por organizações com formatos pré-definidos - relacionados com o segmento. Por exemplo, se o

²⁹ Prefeitos de Santo André: 01/1997-01/2002: Celso Augusto Daniel (PT); 01/2002-01/2009: João Avamileno (PT); 01/2009 até os dias atuais: Aidan Ravin (PTB). Prefeitos de São Paulo: 01/1997-05/2000: Celso Pitta (PPB); 05/2000-06/2000: Régis de Oliveira (vice-prefeito eleito, PMN); 06/2000-01/2001: Celso Pitta (PTN); 01/2001-01/2005: Marta Suplicy (PT); 01/2005-03/2006: José Serra (PSDB); 03/2006-01/2009: Gilberto Kassab (PFL); 01/2009 até os dias atuais: Gilberto Kassab (DEM).

representante da sociedade civil atua pelo segmento dos trabalhadores, ele deve pertencer a uma organização civil que defenda os trabalhadores.

Especificamente, nos Conselhos Municipais de Assistência Social de São Paulo e de Santo André, são nove os conselheiros da sociedade civil: três representantes dos usuários ou de organizações de usuários, três das entidades e organizações de Assistência Social e três dos trabalhadores do setor. Escolhemos um conselheiro de cada segmento para as entrevistas.

Nos Conselhos de Saúde pesquisados, são dezesseis os conselheiros da sociedade civil, distribuídos entre diversos segmentos: movimentos populares, movimentos sociais, associações de portadores de patologias ou deficiência (organizações de defesa de direitos), organizações prestadoras de serviços, associações profissionais e organizações de usuários. Para as entrevistas, selecionamos conselheiros pertencentes a esses diversos segmentos.

Quanto ao formato das organizações dos conselheiros, um dos entrevistados do COMAS/SP trabalhava em uma organização prestadora de serviços, outro em associação profissional e o terceiro não foi indicado por uma organização específica, embora seja ligado a uma (pré-condição para sua candidatura). No CMAS/SA, dois dos entrevistados eram vinculados a organizações de defesa de direitos e o terceiro, a uma organização prestadora de serviços. No CMS/SP, um dos entrevistados atuava em uma associação popular, outro em uma organização de defesa de direitos e três em movimentos sociais. No CMS/SA, um entrevistado era ligado a uma organização de defesa de direitos, dois a organizações prestadoras de serviços e outros dois a associações profissionais.

A maior presença de conselheiros pertencentes a associações profissionais e organizações prestadoras de serviços entre os entrevistados do CMS/SA não aconteceu propositalmente. Nesse Conselho, escolhemos entrevistar dois dos seis representantes das “entidades e movimentos sociais vinculados direta ou indiretamente às questões de Saúde” e mais dois dos cinco representantes do segmento de “movimentos populares e entidade de usuários do SUS”. Consideramos que, dessa forma, entrevistáramos conselheiros ligados a movimentos sociais. No entanto, os conselheiros trabalhavam em associações profissionais e organizações prestadoras de serviços - ou seja, as regras do Conselho determinam a eleição de ativistas ligados a determinadas organizações, mas na prática os conselheiros por

vezes são indicados por organizações com orientações diversas daquelas previstas nas leis.

Esse problema tem relação com a ambiguidade que existe na definição da natureza das organizações.

De fato, a tarefa de tipificar as organizações civis em um terreno vasto como é o campo associativo sempre esbarra em imprecisões conceituais. As organizações podem ser agrupadas a partir de critérios definidos pelo pesquisador, como a relação entre as organizações e seus beneficiários, ou o foco das suas atividades.

As organizações civis tendem, contudo, a embaralhar os limites de tais critérios, caracterizando-se ao mesmo tempo por mais de um elemento definidor de cada categoria. Elas podem, por exemplo, ter associados sem consultá-los nas suas principais decisões, ou podem prestar serviços assistenciais ao mesmo tempo que defendem direitos. Assim pode-se dizer que a definição da natureza e da atividade das organizações civis por vezes esconde outras das suas características.

Para contornar esse problema, nossa definição do formato das organizações civis segue as categorias presentes nas legislações dos Conselhos. Classificamos as organizações como: organizações de defesa de direitos, também chamadas de organizações de assessoria e defesa (são as organizações que atuam em prol da conquista, defesa e concretização de direitos legais); associações populares, por vezes intituladas de movimentos populares (associações que atuam para conseguir melhorias no bairro, por exemplo); organizações prestadoras de serviços, conhecidas também como organizações de atendimento, ou organizações de assistência social (organizações que oferecem serviços à população, tais como, abrigo para crianças e adolescentes, atendimento médico, etc.); movimentos sociais (organizações que atuam por uma causa, como moradia ou emprego) e associações profissionais (sindicatos e conselhos profissionais). Os conselheiros são eleitos por terem vínculos com essas organizações.

Seguindo essas definições, apresentamos na tabela abaixo as seguintes informações sobre os entrevistados: os Conselhos em que atuam, o formato das organizações em que trabalham e a forma como nos referimos a eles no decorrer das análises.³⁰

³⁰ Conforme foi combinado com os entrevistados, garantimos o sigilo dos seus nomes e das organizações em que trabalham. Para identificarmos os conselheiros, utilizamos as letras A, B, C, D e E, seguidas pelos Conselhos em que atuam.

Tabela 1- Informações sobre os entrevistados

Formato das organizações	COMAS/SP	CMAS/SA	CMS/SP	CMS/SA	Total N°
Organizações de defesa de direitos	-	Conselheiro A do CMAS/SA Conselheiro C do CMAS/SA	Conselheira E do CMS/SP	Conselheiro B do CMS/SA	4
Organizações prestadoras de serviços	Conselheiro B do COMAS/SP	Conselheiro B do CMAS/SA	-	Conselheiro C do CMS/SA Conselheiro D do CMS/SA	4
Movimentos sociais	-	-	Conselheiro A do CMS/SP Conselheiro B do CMS/SP Conselheira D do CMS/SP	-	3
Associações profissionais	Conselheiro C do COMAS/SP	-	-	Conselheira A do CMS/SA Conselheiro E do CMS/SA	3
Associação Popular	-	-	Conselheira C do CMS/SP	-	1
Conselheiro que não foi indicado por organização	Conselheiro A do COMAS/SP	-	-	-	1
Total (N°)	3	3	5	5	16

5.4- A sociedade civil nos Conselhos

De forma geral, nas legislações e no cotidiano dos espaços de discussão de políticas públicas, a categoria legal/política ‘sociedade civil’ inclui organizações civis com formatos distintos: ONGs (organizações não governamentais), associações profissionais, organizações prestadoras de serviços, etc. Tais organizações não devem pertencer aos órgãos governamentais - embora em alguns casos atuem junto ao poder público - assim como não devem atuar na esfera do mercado - ainda que possam ter ligações com empresas privadas lucrativas.

Nos espaços de discussão de políticas públicas, todas essas organizações são chamadas de ‘entidades’ ou de ‘sociedade civil’.

Os ativistas que frequentam os espaços de discussão utilizam tais termos para se referirem a todas as organizações do campo associativo, que em comum teriam a missão de promover os interesses sociais e democratizar o acesso ao Estado.

No Brasil, a ênfase no caráter virtuoso e autônomo da sociedade civil ganhou força durante o governo militar - iniciado em 1964 e encerrado em 1985 -, tanto na esfera política quanto nos escritos acadêmicos sobre os novos movimentos sociais.

Naquele contexto, as apostas políticas em geral apontavam para a ação do campo associativo - em especial, dos movimentos sociais - com vista à ampliação dos direitos dos cidadãos.

Os teóricos dos novos movimentos sociais - dentre os quais se destaca Eder Sader, com o livro *Quando novos personagens entram em cena* (1988) - atribuíam a esses movimentos um caráter autônomo e contestatório em relação à ordem estabelecida. Uma ciência social engajada, capaz de unir as interpretações com os discursos dos movimentos sociais, ajuda a explicar a virtude conferida aos movimentos sociais pelos autores que trataram do tema (CARDOSO, 1994).

Embora duas décadas tenham se passado desde a redemocratização, nos espaços de discussão a sociedade civil ainda é considerada uma esfera virtuosa e superior ao Estado.

Contudo, não é possível homogeneizar o campo associativo. A sociedade civil é formada por instituições com lógicas diversas, também permeadas por relações de poder e conflitos. Além disso, as organizações civis por vezes atuam junto ao Estado, tornando fluida a separação entre ambas as esferas. Ademais, sociedade civil e Estado influenciam-se mutuamente (cf. CÔRTEZ, 2005b; DAGNINO; OLVERA; PANFICHI (orgs.), 2006; GURZA LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, no prelo).

Considerando que os termos 'sociedade civil' e 'entidades' carregam um sentido pré-estabelecido - pois são empregados nos espaços de discussão como referência a um campo homogêneo e virtuoso -, preferimos não utilizá-los neste trabalho. Escolhemos o termo 'organizações civis' para nos referirmos às associações formadas por cidadãos e que não têm o lucro como propósito final. Tais organizações possuem objetivos e lógicas de atuação distintas: prestam serviços, promovem os interesses dos seus membros e atuam na defesa de causas ou grupos. Logo, o termo 'organizações civis' inclui associações com naturezas diversas.

Entretanto, quando necessário, os formatos das organizações civis pesquisadas serão especificados no decorrer do trabalho.

6- A REPRESENTAÇÃO NOS CONSELHOS GESTORES

Neste capítulo apresentamos os resultados da pesquisa empírica sobre a representação exercida nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas.

Primeiramente analisamos as regras de composição e o processo de autorização dos Conselhos Gestores. Em seguida, abordamos as visões dos representantes a respeito das suas decisões. Também examinamos a prestação de contas e o controle sobre suas ações. Por fim, abordamos a legitimidade dessa representação, de acordo com as concepções dos conselheiros.

No início de cada seção apresentamos os principais achados empíricos e ao final do capítulo traçamos uma síntese das descobertas.

6.1- Composição dos Conselhos

Os Conselhos Gestores contam com representantes do governo e da sociedade civil, que, juntos, decidem sobre políticas públicas.

O critério que rege a composição dos Conselhos é formal, pois são as legislações que determinam quem deve ser escolhido para representar a sociedade civil e o governo.

Conforme as legislações, os Conselhos devem ter composição paritária, ou seja, o número de representantes da sociedade civil deve ser o mesmo que o de representantes do governo. Espera-se que com a paridade o poder de decisão dos Conselhos seja partilhado entre os membros do poder público e os representantes da sociedade civil.

Ainda segundo as orientações legais, os conselheiros da sociedade civil devem pertencer a organizações civis. Tais organizações podem ter diferentes formatos: ONGs, organizações de defesa de direitos, organizações prestadoras de serviços, associações populares, movimentos sociais, associações profissionais, etc.

No entanto, cada Conselho define exatamente quem ocupará o cargo de representante da sociedade civil, ou seja, quais os formatos das organizações que terão assentos nos Conselhos. Por exemplo, os conselheiros da Saúde de São Paulo devem estar ligados principalmente a movimentos sociais que atuem em prol da Saúde. Contudo, independentemente do formato, pertencer a uma organização

civil da área é pré-condição para que alguém se candidate a uma vaga de representante da sociedade civil nos Conselhos.

Exatamente por isso não é preciso que os conselheiros utilizem a mesma rede de políticas públicas que os usuários dos serviços públicos utilizam, tenham a mesma renda, ou compartilhem as mesmas opiniões dos representados. Noutras palavras, o critério para se tornar representante da sociedade civil nos Conselhos Gestores passa na verdade pela ocupação dos candidatos: eles devem estar ligados a organizações que atuem na área do Conselho.

Já as primeiras leis que impulsionaram a criação dos Conselhos Gestores previam a inclusão dos cidadãos nas decisões políticas por meio de organizações representativas. A ênfase na representação exercida pelas organizações civis também perpassa as leis posteriores que regulamentaram os Conselhos.

A ligação dos militantes envolvidos nos Conselhos com organizações civis da área é até mais extensa. Todos que atuam nos Conselhos - os conselheiros, os eleitores, ou aqueles que estão presentes nas reuniões - são ligados a organizações da área de políticas públicas.

A presença maciça de membros de organizações civis nos Conselhos tem relação com as determinações legais e com o fato de que os trabalhadores das organizações geralmente possuem tempo e recursos para atuarem nos espaços de discussão. Na maior parte das vezes, faz parte do trabalho deles esse ativismo.

Portanto, nos Conselhos, os ativistas vinculados a organizações civis decidem os rumos das políticas públicas e controlam as ações governamentais em nome da sociedade civil.³¹ Eles têm poder legal para isso e exercem essa tarefa na prática.

Em conjunto, essas informações nos permitem afirmar que não há participação direta da população nos Conselhos Gestores. Melhor dizendo, assim como afirmaram outros autores, os Conselhos são arenas de representação ocupadas por trabalhadores de organizações civis (cf. GURZA LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006a/b; AVRITZER, 2007; LÜCHMANN, 2007/2008; ABERS; KECK, 2008).

A seguir detalhamos as descobertas a respeito da composição dos Conselhos Gestores resumidas nessa breve síntese.

³¹ Chamamos de ativistas ou de militantes aqueles cidadãos - geralmente usuários dos serviços públicos ou trabalhadores de organizações civis - que atuam nos espaços de discussão. Tal colocação não tem a intenção de definir a orientação política desses cidadãos, mas sim de ressaltar a dedicação deles às arenas extraparlamentares de discussão e formulação de políticas públicas.

Quem são os representantes

A composição dos Conselhos Gestores obedece a critérios formais. As determinações da Constituição de 1988 - que levaram à criação dos Conselhos - estipulam que a participação da comunidade ou da população nas políticas públicas deve acontecer por meio de organizações representativas. A representação exercida por organizações civis também aparece nas leis federais que regulamentam as diretrizes da Constituição nas áreas da Saúde e da Assistência Social. Logo, tais arenas extraparlamentares foram previstas pela Constituição de 1988 e pelas leis federais posteriores como arenas de representação intermediada por organizações civis.

Mas a Constituição de 1988 ainda não detalha a composição dos Conselhos. A composição de tais arenas extraparlamentares aparece nas leis federais que regulamentam as diretrizes da Carta Maior.

Consta na *Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)*, Lei nº 8.742 de 7/12/1993, que os Conselhos Gestores Nacionais de Assistência Social devem ter composição paritária entre governo e sociedade civil. A representação da sociedade civil inclui os usuários ou organizações de usuários, as entidades e organizações de Assistência Social e os trabalhadores do setor.

Na área da Saúde, a *Resolução do Conselho Nacional de Saúde nº 333*, de 4/11/2003, também reserva metade das vagas dos Conselhos aos representantes da sociedade civil. Segundo tal legislação, os assentos dos Conselhos de Saúde devem ser ocupados da seguinte forma: 50% das vagas se destinam às entidades de usuários, 25% às entidades dos trabalhadores da Saúde e 25% das vagas ficam com os representantes do governo, prestadores de serviços privados conveniados, ou sem fins lucrativos.

Embora essas leis determinem a composição paritária dos Conselhos de Saúde e de Assistência Social, ainda não há especificações sobre quais organizações devem ocupar o cargo de representante da sociedade civil.

A composição dos Conselhos é detalhada nos seus Decretos de criação e são essas legislações que regem o processo eleitoral nos Conselhos. Os Decretos de criação dos Conselhos Municipais de Assistência Social de São Paulo e de Santo André estipulam que os assentos de representantes da sociedade civil devem ser ocupados pelos usuários ou organizações de usuários; trabalhadores ou

organizações de trabalhadores; e organizações prestadoras de serviços, todos da área da Assistência Social.

Por sua vez, os Decretos que tratam dos Conselhos de Saúde de São Paulo e de Santo André incluem as seguintes organizações como representantes da sociedade civil: movimentos populares de Saúde, movimentos sociais, associações de portadores de patologias e deficiência, entidades sindicais gerais patronais e de trabalhadores e entidades de usuários do SUS (Sistema Único de Saúde). Ou seja, somente esses tipos de organizações civis podem ocupar o cargo de representante da sociedade civil nos Conselhos mencionados.

Após serem escolhidas como representantes da sociedade civil, as organizações indicam um dos seus membros para exercer a função de conselheiro. Ou ainda, os membros das organizações podem ser escolhidos diretamente, mas os votantes sempre levam em conta a organização à qual o candidato é vinculado.

Em resumo, os Conselhos Gestores não foram criados para garantir a participação direta da população nas decisões sobre políticas públicas. A presença de membros de organizações civis é prevista pelas legislações. Além de ter relação com as orientações legais, essa presença também está ligada à disponibilidade de tempo e recursos para atuar nas diversas reuniões. Geralmente faz parte das tarefas dos ativistas de organizações civis a atuação nos espaços de discussão. Já os cidadãos desvinculados de organizações não têm essas facilidades. Por conseguinte, essas vantagens ajudam a compreender a presença maciça de militantes de organizações civis nos Conselhos Gestores.

Quem os conselheiros devem representar

A Constituição Federal não especifica quem ou o que deve ser representado nos Conselhos Gestores. Consta apenas na Carta Maior que a participação da comunidade ou da população nas políticas públicas deve ser feita por meio de organizações representativas. As especificações sobre quais segmentos da população devem ser representados nos Conselhos Gestores aparecem apenas nas leis que regulamentam as diretrizes da Constituição.

Na *Resolução do Conselho Nacional de Saúde nº 333*, de 4/11/2003, o termo 'sociedade civil' é usado como sinônimo de entidades de usuários do sistema de Saúde. Portanto, no caso da Saúde, os conselheiros da sociedade civil parecem ter

que representar os usuários dos serviços de Saúde. Contudo, nas regulamentações dos Conselhos de Saúde de São Paulo e de Santo André, a representação da sociedade civil também inclui os sindicatos - que são organizações de trabalhadores.

Por sua vez, os conselheiros da Assistência Social devem representar os trabalhadores e organizações de trabalhadores, as próprias organizações civis e os usuários do sistema de Assistência Social. Diferentemente do que acontece nos Conselhos de Saúde, nos Conselhos de Assistência Social os usuários são apenas um dos segmentos que devem ser representados pelos conselheiros da sociedade civil.

Em suma, legalmente os conselheiros da sociedade civil representam os usuários de determinadas políticas públicas - como aqueles que utilizam o sistema de Saúde ou de Assistência Social -, as organizações civis da área, os trabalhadores e as organizações de trabalhadores.

Apresentamos a seguir as definições sobre a composição dos Conselhos Gestores, segundo as legislações que regem tais arenas extraparlamentares.

Quadro 3 - Leis gerais sobre a composição dos Conselhos de Assistência Social e de Saúde

	Assistência Social	Saúde
Diretrizes da Constituição de 1988:	Segundo o Artigo 204, as ações governamentais na área da Assistência Social serão [...] 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.	De acordo com o Artigo 198, as ações e serviços públicos de Saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: III - participação da comunidade.
Legislações federais que abordam a composição dos Conselhos:	Segundo a <i>Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)</i> - Lei nº 8.742, de 7/12/93: Art. 17 - Fica instituído o Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS [...] cujos membros, nomeados pelo Presidente da República, têm mandato de 2 (dois) anos, permitida uma única recondução por igual período. § 1º O Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) é composto por 18 (dezoito) membros e respectivos suplentes [...]: I- 9 (nove) representantes governamentais, incluindo 1 (um) representante dos Estados e 1 (um) dos Municípios; II - 9 (nove) representantes da sociedade civil, dentre representantes dos usuários ou de organizações de usuários, das entidades e organizações de assistência social e dos trabalhadores do setor, escolhidos em foro próprio sob fiscalização do Ministério Público Federal.	No âmbito federal, a legislação que regula a representação no Conselho de Saúde é a <i>Resolução do Conselho Nacional de Saúde nº 333</i> , de 4/11/2003. Conforme a terceira diretriz dessa lei, as vagas do Conselho de Saúde deverão ser distribuídas da seguinte forma: a) 50% de entidades de usuários; b) 25% de entidades dos trabalhadores de Saúde; c) 25% de representação de governo, de prestadores de serviços privados conveniados, ou sem fins lucrativos. III - A representação de órgãos ou entidades terá como critério a representatividade, a abrangência e a complementaridade do conjunto de forças sociais, no âmbito de atuação do Conselho de Saúde.

**Quadro 4 - Leis específicas sobre a composição dos
Conselhos Municipais de Assistência Social e de Saúde, das cidades de São Paulo e de Santo André**

COMAS/SP	CMAS/SA	CMS/SP	CMS/SA
O Decreto nº 38.877, de 21/12/99, define que o Conselho será paritário, com 9 representantes do poder público e 9 da sociedade civil (3 dos usuários ou de organizações de usuários, 3 das entidades e organizações de Assistência Social e 3 dos trabalhadores do setor).	Segundo o Decreto nº 14.707, de 12/11/2001, o Conselho deve ser paritário, com 9 representantes do poder público e 9 da sociedade civil (3 das organizações prestadoras de serviços ou de assessoria e defesa de Assistência Social, 3 dos usuários ou representações de organizações prestadoras de serviços e 3 dos trabalhadores ou representações de organizações de trabalhadores).	O Decreto nº 38.576, de 5/11/99, determina que o Conselho terá composição quadripartida: 8 trabalhadores da Saúde, 6 instituições governamentais, 2 prestadores de serviços e fornecedores e 16 representantes da sociedade civil (6 representantes dos movimentos populares de Saúde, 5 dos movimentos sociais, 2 das associações de portadores de patologias, 1 das entidades sindicais gerais patronais, 1 das entidades sindicais gerais de trabalhadores e 1 das associações de portadores de deficiência). A representação da sociedade civil é paritária em relação ao conjunto dos demais segmentos.	Segundo a Lei Municipal nº 7.489, de 19/06/97, o Conselho terá composição paritária, com 16 membros de promotores da Saúde (governo e trabalhadores) e 16 membros do segmento "Usuários do SUS" (3 representantes dos usuários nos Conselhos Diretores dos Serviços de Saúde, 2 dos sindicatos, 5 dos movimentos populares e entidades de usuários do SUS e 6 de outras entidades e movimentos sociais vinculados, direta ou indiretamente, às questões de Saúde).

A presença de organizações civis nos Conselhos

Como já foi ressaltado, os usuários do sistema de Saúde e de Assistência Social - assim como os outros segmentos com representação nos Conselhos - não participam diretamente das decisões dos Conselhos, mas são representados por ativistas de organizações civis que falam em seu nome. Mesmo para votar, os usuários devem estar ligados a alguma organização, uma vez que, para participarem das eleições, têm que apresentar um comprovante emitido por organização civil ou pública, atestando que usufruem dos seus serviços.

Os militantes que frequentam as reuniões dos Conselhos também são vinculados a organizações da área. Nas reuniões que assistimos, todos os ouvintes trabalhavam em organizações civis. Além disso, a primeira pergunta que fazem quando se chega a uma reunião de algum Conselho é: “em qual instituição você trabalha?”. E na lista de presença das reuniões sempre há espaço para o nome do ouvinte, seguido da organização civil em que trabalha.

Portanto, o vínculo com organizações da área é comum entre todos que atuam nos Conselhos, sejam eles representantes, eleitores, ou pessoas que assistem às reuniões. Esse vínculo funciona como um filtro para a atuação nos Conselhos, pois suas regulamentações e seu cotidiano não incluem a presença de indivíduos enquanto pessoas físicas.

6.2- O processo de autorização

Apresentamos a seguir uma breve síntese sobre o processo de escolha dos conselheiros da sociedade civil. Tais conclusões serão detalhadas no decorrer da seção.

Nos Conselhos Gestores, os conselheiros da sociedade civil passam por um processo de autorização, mas esse processo é distinto daquele que autoriza os representantes a atuarem nas arenas parlamentares.

No processo de eleição brasileiro para os cargos do executivo e do legislativo, todos aqueles considerados cidadãos escolhem diretamente seus representantes. Já na eleição dos representantes da sociedade civil nos Conselhos, os

trabalhadores e usuários de determinados serviços votam em militantes de outras organizações civis, ou nas próprias organizações candidatas.³²

Ademais, não são todos os cidadãos que ficam cientes do processo eleitoral ou que votam nas eleições, mas apenas aqueles que trabalham ou são atendidos por organizações da área do Conselho. Isso porque, nos Conselhos pesquisados, para participar do processo eleitoral tanto os candidatos quanto os votantes são obrigados a apresentar um documento que comprove a ligação com organização civil ou pública da área.

Em conjunto, essas informações nos permitem concluir que o processo eleitoral dos Conselhos é restrito aos ativistas vinculados a organizações da área.

Apesar dessa restrição, os entrevistados decidiram atuar como conselheiro principalmente para contribuir com a melhoria do atendimento oferecido pelos serviços públicos, ou para defender as causas da Saúde/Assistência Social. Tais motivos expressam a vontade de atuar em prol de uma ampla gama da população, e não apenas daqueles que participaram do processo eleitoral.

A decisão de concorrer

A maior parte dos entrevistados decidiu se candidatar para o cargo de conselheiro para defender a Saúde/Assistência Social, ou melhorar o atendimento oferecido aos usuários dessas áreas.³³ Esse é o argumento da Conselheira D do CMS/SP:

*O maior motivo que me chamou para o Conselho é a situação dos usuários. Queria colaborar com a situação entre a comunidade, o médico e a direção. Eu queria melhorar toda a rede de serviços defendendo a Saúde pública e de qualidade.*³⁴

A Conselheira A do CMAS/SA também decidiu se candidatar ao Conselho para melhorar os serviços ofertados aos usuários da Assistência Social, especialmente os serviços direcionados às mulheres:

³² Quando as organizações civis são as candidatas, as mais votadas indicam um dos seus funcionários para o cargo de conselheiro da sociedade civil.

³³ Ao afirmar que a maioria dos conselheiros exerce alguma atividade, estamos nos referindo a pelo menos $\frac{2}{3}$ ou 70% dos entrevistados (no mínimo 11 conselheiros do total de 16 entrevistados).

³⁴ Para a caracterização dos depoentes, transcrevemos as falas dos entrevistados conservando os desvios em relação à norma culta.

A entidade entrou nas discussões da Assistência Social pra entender e resolver os problemas das mulheres, porque a população de mulheres nesta localidade não é muito bem atendida. Temos um pacto com as mulheres, e trabalhar no Conselho é o jeito pra melhorar a coisa toda.

Por sua vez, o conselheiro E do CMS/SA decidiu atuar no Conselho para defender a causa da Saúde. Segundo o conselheiro:

Eu fui pro Conselho pra melhorar a Saúde pública. Tem muito problema com os usuários, com a população, precisa tocar na ferida. Se a gente não se mexe, eles não fazem. Então a motivação foi a Saúde.

Apenas dois conselheiros decidiram se candidatar ao Conselho porque tinham experiência na área e outros dois não tinham motivação específica para atuar nessas arenas, apenas foram convidados para o cargo. Essa foi a resposta do Conselheiro C do COMAS/SP:

Me escolheram pela militância profissional, em função da minha vivência. É por isso que fui parar no Conselho. Motivo? Ah, aí tem que perguntar pra eles. Eles escolhem a gente pelo trabalho.

Em suma, o principal motivo que levou os conselheiros a se candidatarem foi o trabalho em prol de causas e grupos sociais. Nesse sentido, a atuação nos Conselhos seria uma extensão das atividades realizadas pelos conselheiros nas suas organizações.

A divulgação das candidaturas

As candidaturas dos conselheiros por vezes são discutidas nos fóruns da área. Quando essa discussão acontece, as candidaturas não passam somente pelo crivo das organizações dos candidatos, mas também são aprovadas por outros militantes.

A maior parte das candidaturas dos conselheiros de Santo André não passou por discussões nos fóruns da cidade. Por sua vez, as candidaturas de todos os conselheiros da Saúde paulistanos e da maioria dos conselheiros da Assistência Social de São Paulo foram discutidas nos fóruns da área.

Quanto à divulgação das candidaturas, dentre todos os entrevistados, os conselheiros da Saúde de São Paulo foram os que mais divulgaram suas candidaturas, por meio de visitas aos espaços de discussão e às organizações civis.

Em geral, o processo eleitoral dos Conselhos é divulgado nos Diários Oficiais, ou pelos conselheiros entre seus colegas de trabalho e em outros espaços de discussão. Por exemplo, o conselheiro C do CMS/SA explicou que a divulgação das eleições:

[...] é no boca a boca mesmo. É pros amigo e companheiro de luta. São eles que vão mesmo [...] A gente divulga no dia a dia. Vai um dia numa reuniãozinha ali, outro dia numa outra ali, articula as pessoas. A massa mesmo não fica sabendo. Não tem propaganda na TV. É diferente. É de quem já tá na luta, entende?

Logo, somente ficam cientes das eleições as pessoas que têm contato com os conselheiros, que comparecem nos espaços de discussão, ou que acompanham os Conselhos. Sobre essa restrição, o conselheiro B do CMS/SA reivindicou que:

A eleição deveria ser mais divulgada, com cartazes em metrô e ônibus por exemplo, assim como está previsto nas leis. Ia ter mais gente envolvida com o Conselho.

A eleição nos Conselhos

O pleito que acompanhamos do Conselho de Assistência Social de São Paulo aconteceu em abril de 2008 e foi realizado em duas etapas. Na primeira etapa, a cidade de São Paulo foi separada em nove macrorregiões, sendo que em cada uma delas aconteceram assembleias com a finalidade de mobilizar candidatos e articular as candidaturas para o Conselho. Essas assembleias contaram com a participação dos usuários e dos trabalhadores das organizações públicas e civis de Assistência Social. Os delegados escolhidos nas assembleias regionais se reuniram em uma assembleia geral. Na assembleia geral foram escolhidos os conselheiros dos três segmentos que compõem a representação da sociedade civil (usuários ou organizações de usuários, organizações de trabalhadores e organizações de Assistência Social). A assembleia geral contou com 894 participantes habilitados, dos quais 56 eram candidatos e 838, eleitores. No Conselho de Assistência Social

de São Paulo, os usuários, as organizações de trabalhadores e as organizações de Assistência Social votam apenas no seu segmento.

Por sua vez, no Conselho de Assistência Social de Santo André, a eleição para o mandato de 2008/2009 contou com 32 candidatos. A candidatura para esse Conselho é aberta, ou seja, qualquer ativista ligado a alguma organização da área pode se candidatar, não é necessário que assembleias regionais indiquem os candidatos. Para votar, foram credenciadas 16 organizações civis prestadoras de serviços ou de assessoria e defesa, 244 trabalhadores da área e 156 usuários do sistema de Assistência Social. Tal como nos outros Conselhos de Assistência Social, a representação da sociedade civil no Conselho andreense é distribuída entre os usuários, trabalhadores e organizações civis da área. Mas, diferentemente do que se passa no Conselho de Assistência Social paulistano, em Santo André cada usuário, trabalhador e organização vota nos três segmentos que compõem a representação da sociedade civil.

Já no Conselho de Saúde de São Paulo, os conselheiros de cada segmento da sociedade civil são indicados pelos militantes das organizações civis da área, em foro próprio. Por exemplo, para a escolha dos conselheiros do segmento “movimento popular da Saúde”, primeiramente os membros desses movimentos escolhem seus representantes em dez macrorregiões da cidade. Posteriormente, esses representantes indicam os nomes dos candidatos e elegem os conselheiros.

De forma semelhante, no Conselho de Saúde de Santo André, cada segmento realiza assembleias prévias em que são escolhidos os candidatos a conselheiros. Em seguida, é feita outra assembleia geral para eleger os conselheiros do segmento.

A seguir, apresentamos um quadro que resume o processo de escolha dos conselheiros da sociedade nos Conselhos pesquisados:

Quadro 5 - Processo de escolha dos conselheiros da sociedade civil

COMAS/SP	CMAS/SA	CMS/SP	CMS/SA
Assembleias regionais apontam candidatos que são escolhidos na assembleia geral por usuários, representantes de organizações de trabalhadores e representantes de organizações civis de Assistência Social. Cada um vota somente no seu segmento.	A candidatura é aberta. Votam organizações civis como pessoas jurídicas; usuários e trabalhadores da área enquanto pessoas físicas. Cada um vota nos três segmentos.	Cada segmento elege seus representantes em foro próprio. Por exemplo, os membros dos movimentos populares que atuam em diversas regiões, escolhem seus representantes. Tais representantes indicam os candidatos e elegem os conselheiros do segmento.	Cada segmento elege seus representantes em foro próprio. Assembleias prévias escolhem os candidatos que são eleitos em outra assembleia geral do segmento.

Segundo os entrevistados, quem votou neles na última eleição foram os militantes dos espaços de discussão, os membros das organizações em que trabalham e as pessoas atendidas pelas suas organizações.

Essa informação confirma que, assim como a composição dos Conselhos, o processo de autorização é restrito aos ativistas ligados a organizações da área. São eles que ficam cientes do processo eleitoral, votam e são votados nas eleições dos Conselhos.

Em alguns Conselhos acontecem discussões mais recorrentes sobre como estimular a participação da população no processo de autorização e nas reuniões. Por exemplo, um dos conselheiros da Assistência Social de São Paulo explicou que:

A população não participar é um problema pra gente. Claro que o movimento gostaria. Quanto mais gente ativa na luta, melhor para a cidadania. Mas não é fácil. É difícil, tem que trabalhar mais pra chamar a população (Conselheiro B do COMAS/SP).

Essa e outras falas dos entrevistados demonstram uma preocupação com o baixo envolvimento da população nos Conselhos. Tal preocupação se justifica quando consideramos que os eleitores, candidatos e ativistas que frequentam as reuniões dos Conselhos são vinculados a organizações civis da área.

Contudo, é de se esperar que os Conselhos Gestores sejam ocupados por militantes ligados a organizações civis. Como demonstramos, nas leis os Conselhos já são definidos como arenas de representação intermediada por organizações civis, por isso suas regras eleitorais determinam que os candidatos e votantes atuem em organizações da área. Além disso, os ativistas de organizações civis têm mais tempo e recursos para comparecerem nessas arenas.

6.3- As decisões dos conselheiros

As questões tratadas nos Conselhos Gestores são discutidas e decididas por representantes do governo e da sociedade civil.

O escopo de atuação dos Conselhos Gestores é amplo e compreende questões importantes, tais como: os contornos das políticas públicas, a distribuição de recursos, o credenciamento e acompanhamento das organizações civis que atuam na área social.

Por exemplo, segundo o *Decreto nº 38.576*, de 5/11/99, compete ao Conselho Municipal de Saúde de São Paulo: deliberar sobre estratégias e atuar no controle da execução da Política Municipal de Saúde, inclusive nos seus aspectos econômicos e financeiros; aprovar, controlar, acompanhar e avaliar o Plano Municipal de Saúde; apreciar, previamente, emitindo parecer sobre o Plano e aplicação dos recursos financeiros transferidos pelos governos federal, estadual e do orçamento municipal consignados ao Sistema Único de Saúde; aprovar as diretrizes e critérios de incorporação ou exclusão ao Sistema Único de Saúde, de serviços privados, bem como controlar e avaliar sua atuação. Logo, tais arenas extraparlamentares são capazes de formular, supervisionar e controlar as ações governamentais, privadas e civis da área.

Por isso são comuns as disputas entre os membros do governo e os ativistas das organizações civis para definir quem tem mais poder dentro dessas arenas, e, conseqüentemente, quais grupos serão beneficiados pelas decisões dos Conselhos. Noutras palavras, posto que os Conselhos Gestores têm capacidade de interferir no trabalho das organizações que atuam com políticas públicas, os membros dessas organizações comparecem nos Conselhos e disputam o cargo de conselheiro, afinal, seus interesses estão em jogo.

Em relação aos favorecidos pelas decisões dos conselheiros da sociedade civil, os entrevistados consideram que suas decisões nos Conselhos beneficiam os interesses dos usuários dos serviços de Saúde ou de Assistência Social e as demandas da população. As decisões de cinco entrevistados também teriam atendido aos interesses das organizações civis.

Para formularem suas decisões, os conselheiros consultam principalmente os colegas das organizações em que trabalham, os outros conselheiros e os ativistas da área. No entanto, somente os conselheiros da Saúde de São Paulo também

consultam os usuários dos serviços de Saúde antes de formularem suas decisões. Além das conversas com esses atores sociais, muitas decisões dos conselheiros são orientadas pelas diversas Comissões Temáticas.

Nas reuniões da plenária, os conselheiros da sociedade civil não votam sempre nas propostas dos seus colegas do mesmo segmento. Por vezes eles se posicionam a favor das propostas do governo, por considerá-las melhores.

Porém, alguns entrevistados criticaram o constante apoio que as propostas governamentais recebem dos representantes da sociedade civil. Para tais críticos, os conselheiros da sociedade civil devem votar sempre juntos, pois, quando um conselheiro da sociedade civil se posiciona a favor das propostas governamentais, as forças do Conselho se desequilibram e com isso o governo acaba ganhando as disputas. Ou seja, quando os Conselhos contam com conselheiros da sociedade civil favoráveis às propostas do governo, elas são aprovadas mais facilmente. Por conseguinte, para que haja equilíbrio, os Conselhos deveriam contar com representantes que dão suporte apenas às propostas dos segmentos dos quais fazem parte.

Sobre essa questão, segundo alguns entrevistados as regras dos Conselhos que determinam a sua composição e eleição facilitariam a escolha de conselheiros da sociedade civil que são próximos dos membros do governo. A falta de organização do campo associativo e a pouca cobrança dirigida aos representantes também explicariam o predomínio das posições do governo nos Conselhos.

Essas informações revelam que as fronteiras nesse mundo não são muito nítidas: os conselheiros da sociedade civil às vezes promovem e até escolhem as propostas dos membros do governo. Ademais, ambos os atores não atuam sempre de forma oposta - como sugerem aqueles que defendem que as ações da sociedade civil são sempre virtuosas e contrárias ao Estado. Sendo assim, não é plausível homogeneizar o comportamento de todos os membros das organizações civis, pois, em diversas situações, eles podem assumir posicionamentos distintos.

Feito esse breve resumo, detalhamos a seguir as descobertas sobre as decisões dos conselheiros.

Como os conselheiros formulam suas decisões

Quatorze conselheiros do total de dezesseis entrevistados tinham propostas sobre o que fazer nos Conselhos, mesmo antes de terem sido eleitos. Todavia, os entrevistados não são obrigados a cumprir essas propostas. Quando as cumprem, é por compromisso com os grupos que os ajudaram a formulá-las e por ética pessoal. Essa foi a resposta do conselheiro C do COMAS/SP:

Antes mesmo de sair candidato, o grupo pensou no que ia fazer pra contribuir com a Assistência. Eu até apresentei as propostas para os colegas. Mas quando entra, aí não precisa botar em prática não. A gente não é obrigado. Eu boto por ética, afinal sou voluntário.

Apenas um conselheiro afirmou que deve cumprir as propostas acordadas com o grupo, pois dessa forma terá apoio nas eleições seguintes:

[...] é assim: quando alguém deixa de cumprir o acordado, não é mais apoiado nas próximas disputas eleitorais. Então, é bom que você faça o que acordou com o movimento. Não pode só fazer o que quiser. Tem que seguir lá atrás ainda (Conselheiro B do CMAS/SA).

Para decidirem as questões tratadas nos Conselhos, os conselheiros recorrem principalmente à ajuda dos trabalhadores das suas organizações. Foi dessa forma que a conselheira A do CMAS/SA respondeu à questão:

Na hora de decidir, eu discuto dentro da entidade, avaliando o que deve ser construído. Junta eu e alguns colegas, e a gente traça um plano, colocando na mesa as demandas e o que vamos fazer. É um trabalho em conjunto. Todo mundo senta, analisa direitinho.

Um terço dos entrevistados também formula suas decisões junto aos colegas conselheiros, fóruns, grupos de estudos e com base na opinião pessoal.

Todavia, somente os conselheiros da Saúde de São Paulo conversam com os usuários do sistema de Saúde antes de formularem suas decisões. Esse é o caso do conselheiro B do CMS/SP:

Geralmente tento contemplar minimamente os anseios dos usuários, uma vez que é rotineiro discutir com eles em reuniões com grande participação popular. Conversando eu sei o que está acontecendo na real. Eles que têm que me dizer, eles é que sabem.

Como os conselheiros se posicionaram diante dos impasses observados nas reuniões

Nas reuniões dos Conselhos paulistanos acompanhamos diversos embates em relação ao processo eleitoral. Ao contrário do que observamos nos Conselhos paulistanos, nas reuniões dos Conselhos de Santo André não presenciamos nenhum grande embate. Observamos apenas pequenas discussões a respeito da tarefa das Comissões e das dificuldades de diálogo entre os conselheiros da sociedade civil.

Diante dos problemas dos Conselhos paulistanos e das pequenas discussões ocorridas nos Conselhos andreenses, cerca de dois terços dos entrevistados conversaram com seus colegas de Conselho antes de se posicionarem. Foi dessa forma que o Conselheiro B do CMAS/SA respondeu ao ser indagado sobre como se posicionou diante da última discussão ocorrida no Conselho:

Nessa questão que você tá falando que aconteceu no Conselho, para preservar o Conselho, resolvemos o assunto internamente, uma vez que estamos tratando de um órgão em que nós estamos de passagem. Nós passamos, o órgão permanece.

Foi assim também que a conselheira B do CMS/SA formulou sua posição. Segundo a entrevistada, é mais fácil consultar os colegas do Conselho quando acontecem impasses nas reuniões, pois não há tempo para que os conselheiros conversem com outras pessoas. Como explica a conselheira, esse processo:

[...] é muito difícil pela dinâmica da entidade, não dá tempo de discutir. Imagina se em cada questãozinha a gente tivesse que montar uma reunião com todo mundo? Não dá, ia ser muito desgastante (Conselheira B do CMS/SA).

Portanto, se geralmente os conselheiros formulam suas decisões em conjunto com os trabalhadores das suas organizações, nas disputas que ocorrem nos Conselhos eles conversam principalmente com outros conselheiros antes de se posicionarem.

É relevante o fato de que presenciamos poucos debates acerca dos serviços de Saúde ou de Assistência Social nos Conselhos visitados. Fato para o qual o conselheiro B do COMAS/SP oferece a seguinte explicação:

O foco do Conselho foi desvirtuado, pois ao invés de discutirem o interesse de muitos, discutem certificações. Aqui é o Conselho das certificações, essa é a preocupação central do Conselho.

De fato, as reuniões dos Conselhos de Assistência Social que acompanhamos se concentravam na leitura e correção de pautas e na aprovação de certificações concedidas às organizações civis. As questões discutidas no Conselho de Saúde de Santo André também tinham um caráter técnico e pontual, como o apoio a campanhas de Saúde. Por sua vez, ao contrário do que observamos nos outros Conselhos, as reuniões do Conselho de Saúde de São Paulo giravam em torno da disputa de poder entre os membros do governo e da sociedade civil.

As Comissões Temáticas e o voto dos conselheiros

Um aspecto não observado no universo dos Conselhos e que tem impacto sobre as decisões dos conselheiros é a existência de Comissões Temáticas. Os conselheiros não discutem e decidem juntos sobre todos os assuntos. Na prática, parte das suas decisões segue as orientações das Comissões formadas dentro dos Conselhos.

Como são muitos os temas e os pontos que devem ser considerados em cada caso - legislações, consulta aos envolvidos, etc. – diversas pautas dos Conselhos são encaminhadas para as Comissões Temáticas. As Comissões têm por finalidade subsidiar e assessorar os Conselhos e cumprem tal tarefa na medida em que encaminham as medidas aprovadas nos Conselhos, realizam estudos, elaboram pareceres e propostas, além de fazerem recomendações que auxiliam as decisões da plenária. Mas todas as resoluções das Comissões devem ser submetidas à apreciação do Conselho.

O *Regimento Interno* do COMAS/SP, por exemplo, prevê as seguintes Comissões Temáticas: Comissão de Finanças e Orçamento, Comissão de Relações Inter-Institucionais e Comissão de Políticas Públicas, Legislação, Defesa e Garantia de Direitos. Conforme a necessidade, o Conselho ainda pode constituir outras Comissões. Já o *Regimento Interno* do CMAS/SA determina a existência de quatro comissões; enquanto o CMS/SP autoriza nove. Por sua vez, o CMS/SA possui seis

Comissões e alguns Grupos de Trabalho com “características essencialmente complementares à atuação da Comissão que o gerou”.

O alto número de Comissões Temáticas demonstra a divisão de tarefas dentro dos Conselhos. Na prática, muitas decisões dos representantes são orientadas pelos pequenos grupos que formam as Comissões. Dessa forma, poucos conselheiros se aprofundam em cada caso.

Nas reuniões observadas, as votações dos assuntos mais técnicos geralmente eram orientadas pelos pareceres das Comissões. Por exemplo, no Conselho de Assistência Social de São Paulo acompanhamos a concessão de certificações a diversas organizações. Para essa tarefa, primeiro foram escolhidos conselheiros que formaram uma Comissão Temática designada para visitar as organizações e observar se elas estavam aptas a receberem as certificações. Depois, nas reuniões do Conselho, os conselheiros seguiam as recomendações da Comissão para concederem ou não as certificações.

Em suma, como são muitos os assuntos e os detalhes que devem ser analisados pelos Conselhos, é improvável que os conselheiros consigam examinar todas as questões com a profundidade necessária. Como saída para esse impasse, são criadas diversas Comissões Temáticas. Assim, apenas os membros das Comissões estudam as questões de forma mais minuciosa, podendo então orientar o voto dos outros conselheiros.

A disputa de poder entre os conselheiros da sociedade civil e os membros do governo também aparece na criação das Comissões que, em geral, são compostas por membros dos dois segmentos para garantir a neutralidade das orientações. Isso acontece mesmo competindo às Comissões o tratamento de temas mais técnicos, enquanto reserva-se à plenária a decisão sobre os assuntos polêmicos. Com relação a essa disputa, a Conselheira D do CMS/SP explicou que:

Na hora de analisar as pendências, a gente passa para as Comissões. Tem um monte de Comissão. Mas não pensa que chega lá só gente do governo, e fala pra gente que pode votar. Não. Tem que colocar metade, metade. Assim fica mais justo. A sociedade civil fica mais confiante, porque tem gente dela nas Comissões. Os assuntos mais polêmicos claro que não vão para as Comissões. Quando tem disputa, todo mundo quer dar opinião.

O conteúdo das decisões dos conselheiros

A maioria dos entrevistados acredita que suas decisões beneficiam os interesses dos usuários dos sistemas de Saúde ou de Assistência Social e as demandas da população, enquanto que apenas as decisões de cinco conselheiros - todos de Santo André – contemplam também os interesses das organizações civis. Tais respostas corroboram as legislações dos Conselhos, que preveem que os conselheiros devem representar os usuários das políticas públicas, além de outros segmentos e organizações.

Ao responder essa questão, alguns entrevistados se empenharam em reforçar a legitimidade dos Conselhos, na medida em que ressaltaram que são muitos os beneficiados pelas suas decisões. Foi dessa forma que o conselheiro C do CMAS/SA respondeu à questão:

Minhas decisões ajudam todo mundo. Eu não estou aqui só para beneficiar um ou outro. Eu luto pela população inteira, o Conselho luta por todo mundo. As pessoas têm que levar isso em conta na hora de falar mal do Conselho.

A disputa entre governo e sociedade civil

Os Conselhos Gestores decidem questões centrais na área de políticas públicas, por isso são constantes os embates entre os membros do governo e os ativistas de organizações civis que atuam nessas arenas extraparlamentares. Para poderem influenciar as políticas públicas, ambos também disputam as vagas dos Conselhos.

A disputa sobre a composição dos Conselhos pode ser vislumbrada nos embates observados nos Conselhos paulistanos.

Quando realizamos a pesquisa, o Conselho de Saúde de São Paulo passava por um processo de disputa acerca da legitimidade da última eleição. A eleição ocorrida no final de 2007 - para o período de 2008/2009 -, foi anulada pela prefeitura, pois a Secretaria Municipal de Saúde alegou "problemas na condução do processo eleitoral" e exigiu um novo pleito.

O Conselho de Assistência Social de São Paulo também passava por um processo de impugnação das eleições. A defensoria pública pediu a anulação do processo eleitoral para a gestão 2008/2009, alegando que a eleição não foi divulgada com antecedência e que o Ministério Público não a supervisionou.

Embora os Conselhos paulistanos enfrentassem problemas semelhantes no período pesquisado, os atores sociais que reivindicavam a anulação das eleições nos dois Conselhos não eram os mesmos. No Conselho de Saúde de São Paulo, o pedido de anulação da eleição partiu dos órgãos governamentais. Nesse caso, a prefeitura não concordava com os conselheiros da sociedade civil eleitos. Inclusive, nos dias 21 e 22 de fevereiro de 2008, os conselheiros da sociedade civil eleitos foram impedidos de entrar no prédio da Secretaria Municipal de Saúde, onde acontecem as reuniões do Conselho. Do outro lado, os conselheiros alegavam que a prefeitura não havia aceitado a derrota dos aliados do poder público no processo eleitoral e reivindicavam o reconhecimento das eleições.

Por sua vez, no Conselho de Assistência Social de São Paulo, foram os conselheiros da sociedade civil que entraram com o pedido de anulação do pleito. Conforme tais conselheiros, diversas irregularidades no processo eleitoral teriam impedido a eleição de membros da sociedade civil comprometidos com a causa da Assistência Social.

Em suma, ainda que em ambos os Conselhos houvesse discordância entre os membros do governo e os representantes da sociedade civil a respeito das eleições, no Conselho de Assistência Social paulistano, diferentemente do Conselho de Saúde de São Paulo, os próprios conselheiros da sociedade civil pediram o cancelamento do pleito.

O predomínio das propostas governamentais

Os embates acerca da legitimidade dos processos eleitorais revelam a acirrada disputa entre os conselheiros da sociedade civil e os membros do governo para definir quem afinal determinará os rumos das políticas públicas. Nessas disputas, as regras que tratam da composição e da eleição dos Conselhos são centrais, na medida em que definem quem serão os representantes com poder de decisão sobre os assuntos tratados nos Conselhos.

Para que haja equilíbrio das forças que atuam nos Conselhos, os critérios a respeito da composição e da eleição ressaltam o caráter paritário dessas arenas (metade dos conselheiros representa o governo e a outra metade a sociedade civil). Com a paridade, espera-se que os representantes da sociedade civil e do governo tenham a mesma capacidade de influência sobre as questões tratadas nos Conselhos.

Contudo, nem sempre existe equilíbrio no poder exercido pelo governo e pelas organizações civis nos Conselhos Gestores. Mesmo com a paridade, existem representantes da sociedade civil que apoiam constantemente as propostas do governo e que se comportam mais como representantes do governo. Conseqüentemente, como a composição dos Conselhos é paritária, se um conselheiro da sociedade civil apoia as propostas governamentais, elas acabam ganhando. Por isso:

A ideia de Conselhos paritários é ilusória. Se o governo consegue botar um a mais para votar com ele, já vira Conselho do governo. Isso acontece em muitos lugares. Tem conselheiro que não fica do lado da sociedade civil não, eles ficam é do lado do governo (Conselheiro B do CMAS/SA).

Ou seja, segundo alguns entrevistados, parte dos representantes da sociedade civil compareceria às reuniões dos Conselhos somente para ratificar as decisões governamentais, contrariando as expectativas que o cargo de representante da sociedade civil carrega.

Como já foi abordado, os discursos dos militantes dos Conselhos Gestores contrapõem Estado e sociedade civil. Mais especificamente: os conselheiros afirmam que os Conselhos são conquistas da sociedade civil no sentido de garantir aos cidadãos poder de decisão sobre as políticas públicas. Segundo parte dos militantes, no entanto, a atuação da sociedade civil só é capaz de democratizar a esfera pública se seus representantes mantiverem uma postura de independência com relação ao Estado. Quando os ativistas percebem que os membros da sociedade civil estão se posicionando junto ao poder público, eles criticam esses conselheiros por contrariar tal expectativa.

Isso talvez explique por que nenhum conselheiro entrevistado confirmou que se posiciona ao lado do poder público em todas as questões. Todavia, a maioria também não afirmou que sempre apoia a sociedade civil. Apesar de ser ponto

pacífico no discurso, na prática, poucos conselheiros (apenas quatro) tentam votar sempre nas propostas dos representantes da sociedade civil, mas mesmo esses às vezes votam nas propostas dos membros do governo.

De forma geral, os entrevistados afirmaram não se importar se as propostas apresentadas nas reuniões foram formuladas pelos membros do governo ou pelos conselheiros da sociedade civil, sendo decisivo para sua apreciação apenas seu conteúdo. Nesse sentido, o depoimento do conselheiro B do COMAS/SP é muito ilustrativo.

Eu voto na proposta que contemple aquilo que a sociedade pede. A proposta concreta que atenda a demanda. Pode ser de um ou de outro. Tem que pensar no conjunto em geral. Sem ficar com intriguinhas (Conselheiro B do COMAS/SP).

Somente o conselheiro B do CMAS/SA apoia as propostas dos representantes da sociedade civil em todas as ocasiões, pois:

Eu voto com as entidades que têm afinidade com as questões que eu milito. Não vou votar com quem quer outra coisa. Temos uma luta em comum, e eu tenho que ficar do lado. A luta da sociedade civil é a minha luta. Todos devem ser unidos, discutir e votar juntos. Só assim teremos poder da sociedade civil. Caso contrário, o governo ganha. Ele sempre ganha mesmo. A gente precisa se mobilizar se quer vencer a luta.

Os entrevistados forneceram diversas explicações para o constante apoio que as propostas do governo recebem de alguns conselheiros da sociedade civil. Detalhamos a seguir os cinco argumentos centrais presentes nessas explicações:

1- *O processo de eleição*: segundo os conselheiros D do CMS/SP, B do COMAS/SP e B do CMAS/SA, as regras do processo eleitoral facilitam a eleição de conselheiros da sociedade civil que se posicionam sempre junto ao governo.

Isso aconteceria da seguinte forma: primeiramente, os funcionários do governo escolheriam trabalhadores de organizações civis próximos a eles e depois mobilizariam um grande número de votantes para os elegerem. O poder público teria mais facilidade no processo de mobilização, pois “o governo tem funcionários remunerados para fazerem a articulação, mais recursos e conhecem o jogo político”

(Conselheiro B do CMAS/SA). Como são eleitos aqueles que recebem mais votos, os candidatos escolhidos pelo governo ganhariam mais facilmente as eleições.

Outras regras do processo eleitoral também facilitariam a eleição de conselheiros da sociedade civil que apoiam o governo. Por exemplo, de acordo com o conselheiro B do CMAS/SA, as regras eleitorais do Conselho em que atua favoreceriam a eleição de conselheiros da sociedade civil escolhidos pelo governo ao admitir que os usuários dos serviços de Assistência Social possam eleger os representantes dos três segmentos da sociedade civil (usuários, trabalhadores e organizações civis). Como os usuários podem escolher os representantes dos três segmentos, o governo reuniria então um grande número de usuários dos serviços públicos - que são muitos - para eleger seus candidatos. Ou seja, conforme o relato abaixo:

O voto dos usuários desequilibra. Tem muita gente que é atendida pela prefeitura. A prefeitura manda esses caras votarem, e por causa disso o governo tem mais votos. Desse jeito ele elege quem quer porque tem bastante usuário que é atendido pela prefeitura (Conselheiro B do CMAS/SA).

Questionamos o mesmo conselheiro sobre os responsáveis pela formulação dessas regras eleitorais que podem beneficiar a escolha de candidatos propensos a apoiar o governo. Segundo ele:

Quem faz as regras é o próprio Conselho, que sempre tem maioria do governo. Então eles aprovam o que beneficia o governo. Do jeito que é, ninguém muda depois. Por que iria mudar? É bom pra eles e são eles que fazem (Conselheiro B do CMAS/SA).

2- *A falta de organização do campo associativo:* a eleição de conselheiros da sociedade civil próximos ao governo também tem relação com a falta de organização do campo associativo, segundo alguns entrevistados.

Conforme o relato do conselheiro B do COMAS/SP, na eleição para o Conselho ocorrida em 2005, as organizações civis não conseguiram se organizar e formar uma chapa, por isso foram eleitas organizações ligadas ao governo. Já na eleição para o mandato de 2008/2009, foi o pequeno número de inscrições de organizações civis que facilitou novamente a eleição de conselheiros da sociedade civil escolhidos pelo governo.

Para entender melhor a questão, acompanhamos a mobilização das organizações civis para a eleição do Conselho de Assistência Social de Santo André (gestão 2008/2009). Em uma das reuniões, alguns trabalhadores de organizações civis da área escolheram entre eles os candidatos para a eleição. Em seguida, combinaram que os trabalhadores e usuários dos serviços das suas organizações votariam nos candidatos escolhidos. Para que os usuários e os trabalhadores das organizações comparecessem à votação e elegessem os candidatos escolhidos, os ativistas presentes na reunião decidiram se mobilizar. Essa mobilização incluía a divulgação da eleição, a dispensa dos trabalhadores no horário da votação e a disponibilização de transporte para que todos pudessem votar.

Segundo os militantes presentes na reunião, quem mobiliza mais votantes ganha as eleições, ou seja, os mais organizados conseguem eleger seus candidatos. Portanto:

Tem que se organizar, combinar tudo diretinho. Eles [o governo] fazem isso, a gente tá aprendendo que tem que fazer também. Se a sociedade civil não se organiza diretinho, não consegue eleger gente comprometida com a causa. Isso é o que estamos fazendo aqui. Só assim a gente consegue (Conselheiro B do CMAS/SA).

3- *Os representantes são pouco cobrados:* a falta de pressão sobre os conselheiros da sociedade civil também facilitaria a aproximação desses representantes com o poder público.

De acordo com as explicações do conselheiro B do CMAS/SA, um dos problemas dos Conselhos é a baixa participação dos cidadãos. Para o entrevistado, os conselheiros também deveriam ser cobrados, ou seja:

Os Conselhos foram criados, mas falta o empurrão da sociedade civil. Tem que participar, se mobilizar, cobrar depois. Não dá certo os conselheiros de um lado, e a população só olhando do outro. Tem que se engajar também. Se não, não tem força. Aí quem sai ganhando é o governo (Conselheiro B do CMAS/SA).

Outros entrevistados também chamaram a atenção para a necessidade dos cidadãos atuarem mais nos Conselhos, pois “não pode participar só na hora do voto, tem que exigir depois do conselheiro” (Conselheira D do CMS/SP).

Conforme esse argumento, para que haja equilíbrio entre as forças da sociedade civil e do governo, é necessário que os cidadãos acompanhem as atividades dos seus representantes:

Por ser uma atividade de representação, o segmento que elege tem o direito de acompanhar a atuação do seu representante [...] Precisa acompanhar, do mesmo jeito que acompanha os vereadores, prefeitos (Conselheiro B do COMAS/SP).

4 - *A vinculação partidária*: de acordo com os conselheiros D do CMS/SP e B do CMAS/SA, o apoio constante que alguns conselheiros da sociedade civil oferecem para as propostas do poder público acontece pelo vínculo partidário dos conselheiros com o governo. Ou seja, quando os conselheiros da sociedade civil são do mesmo partido político que os membros do governo, eles não podem se posicionar contra as propostas dos seus colegas de partido, pois devem seguir as diretrizes partidárias. Conforme a explicação do conselheiro B do CMAS/SA:

Quando o sujeito da sociedade civil é do partido que o governo é, tem que votar com o governo. É norma do partido e o conselheiro é obrigado a seguir. Ele tem que ir como o partido manda, não pode ir contra. Ele tem que defender o partido, que ele ajuda a construir.

A conselheira D do CMS/SP também afirmou que alguns conselheiros da sociedade civil votam de acordo com as diretrizes partidárias. Ela confirmou que, quando os conselheiros são filiados ao partido político do governo, acabam apoiando as propostas governamentais. Segundo a entrevistada, esse posicionamento é esperado, pois os militantes têm que se unir para defender as propostas dos partidos:

Precisa votar com os companheiros de luta. Porque precisa, porque é companheiro, né? Precisa estar tudo unido se quer botar um projeto pra frente (Conselheira D do CMS/SP).

5- *Regras de composição*: as regras que regulamentam a presidência e a composição dos Conselhos também ajudariam a compreender o predomínio das propostas governamentais nessas arenas extraparlamentares.

Em relação à presidência, nos Conselhos de Saúde pesquisados o Secretário da Saúde detém o cargo de presidente nato. No caso do CMS/SP, por exemplo, consta no *Decreto nº 38.576*, de 5/11/99, que “o Secretário Municipal da Saúde

participará do Conselho Municipal de Saúde na condição de membro nato e o presidirá, com direito a voz e apenas ao voto de qualidade, que será exercido em caso de empate”.

Tal regra gera um desequilíbrio na resolução das questões que envolvem disputas entre os representantes da sociedade civil e os membros do governo, pois o presidente - que é do governo - tem direito ao desempate nas votações.

Essa regra foi questionada pelos entrevistados dos dois Conselhos de Saúde pesquisados, sob a alegação de que privilegiaria as posições do poder público. Segundo o conselheiro C do CMS/SA:

Enquanto ficar desse jeito a sociedade civil sempre sai perdendo. O Conselho Nacional da Saúde já pediu pra mudar isso. E se o secretário não vai na reunião, também é outro problema. Ele é ocupado, e tem que fazer outras coisas. O Conselho sai perdendo com isso. O Conselho foi criado pra sociedade civil, mas desse jeito, já viu [...] Enquanto não mudar isso, a gente fica sem força.

As regras de alguns Conselhos também admitem a eleição de pessoas ligadas a organizações governamentais para o cargo de conselheiro da sociedade civil, o que faz com que a maior parte dos assentos destinados aos conselheiros passe a ser ocupado por pessoas próximas do governo, gerando novamente um desequilíbrio na representação.

No Conselho Municipal de Assistência Social de São Paulo, por exemplo, as vagas para representantes da sociedade civil devem ser preenchidas pelas organizações de Assistência Social, usuários ou organizações de usuários e organizações de trabalhadores. Contudo, tanto para o segmento dos usuários, quanto para o segmento dos trabalhadores, podem ser eleitos conselheiros ligados a organizações públicas. No Conselho de Assistência Social de Santo André, os assentos destinados aos conselheiros da sociedade civil também podem ser ocupados por trabalhadores do governo, desde que não exerçam cargos de gerência. Quando isso acontece o poder público passa a contar com mais conselheiros que apoiam suas propostas. Ou seja:

O governo tem mais gente porque na Assistência Social pode eleger quem trabalha na prefeitura. O que acontece é que alguns da sociedade civil são funcionários públicos. Fica atrelado. Não tem como não ficar. O sujeito não quer perder o emprego. Você já viu alguém ficar contra o chefe? (Conselheiro A do COMAS/SP).

Por sua vez, as legislações que regem os Conselhos de Saúde distinguem os atores sociais que possuem ligações com o governo - os prestadores de serviços e trabalhadores da Saúde - e não os incluem na categoria 'sociedade civil'.

Em suma, as regras do processo eleitoral e a pouca organização do campo associativo contribuiriam para a escolha de conselheiros da sociedade civil próximos ao governo, na medida em que o poder público tem mais recursos para eleger seus candidatos. Além disso, a falta de cobrança sobre os representantes por parte dos cidadãos e a vinculação partidária entre os membros do governo e os conselheiros da sociedade civil também facilitariam o apoio que as propostas governamentais recebem da sociedade civil. Por fim, as regras de composição dos Conselhos favoreceriam o predomínio das propostas governamentais, na medida em que pessoas ligadas a instituições do governo podem ser eleitas como representantes da sociedade civil.

É importante destacar a respeito dessa questão que a maior parte dos entrevistados considera o predomínio do poder do governo nos Conselhos o principal problema e desafio dessas arenas extraparlamentares.

6.4- Prestação de contas e controle sobre as ações dos representantes

Os entrevistados informam sobre o andamento dos Conselhos aos diretores e trabalhadores das suas organizações e aos ativistas que comparecem nos espaços de discussão.

Segundo apuramos nas entrevistas, existem duas formas distintas de controle: sobre o desempenho dos representantes e sobre sua presença nas reuniões. No primeiro caso, os ativistas da área e os trabalhadores e diretores das organizações em que trabalham os conselheiros por vezes questionam e orientam informalmente as ações dos representantes. No segundo caso, os secretários executivos³⁵ e os colegas do Conselho verificam a frequência dos conselheiros às reuniões.

Cumpramos ressaltar que durante as entrevistas os conselheiros não disseram que pensam nas eleições seguintes quando tomam suas decisões - com exceção do

³⁵ O secretário executivo é contratado pela Secretaria para auxiliar as atividades do Conselho.

Conselheiro B do CMAS/SA. Além disso, apenas um terço dos entrevistados revelou que suas ações não são controladas.

Portanto, nos Conselhos Gestores não há regras capazes de fazer com que os representantes prestem contas de suas ações, sejam punidos por delitos ou condutas inadequadas, ou mesmo que orientem suas decisões.

No entanto, assim como esclarecem os teóricos do governo representativo moderno, a existência de mecanismos que assegurem a prestação de contas e a punição dos representantes impulsiona a responsividade dos eleitos (cf. MANIN; PRZEWORSKI; STOKES, 1999; O'DONNELL, 1998/2002). Por isso torna-se relevante a observação de que não há acordos formais e instituições capazes de impulsionar a *accountability* dos conselheiros, assim como aqueles que existem nas arenas parlamentares.

Conforme parte dos entrevistados, o que garante um grau de responsabilidade na conduta dos conselheiros é na verdade sua ética pessoal. Ou seja, os princípios individuais sobre o que é lícito ou não fazer erigem-se como um mecanismo de controle sobre os representantes.

Ao ressaltar a ética como controle da representação, a fala de alguns entrevistados aproxima-se do que Mansbridge (2003) define como representação *gyroscopic*. Na representação *gyroscopic*, as ações dos representantes são guiadas e controladas pelos seus princípios internos, de modo que os representantes não são diretamente *accountable* aos seus representados, mas atem-se a suas convicções. Nesse tipo de representação: “[...] the representatives act only for ‘internal’ reasons. Their accountability is only to their own beliefs and principles” (MANSBRIDGE, 2003:520). Pelo fato desses representantes não precisarem prestar contas aos seus eleitores, a comunicação entre representantes e *constituents* nem precisaria acontecer. O que garantiria a responsividade dos representantes é o fato de eles terem sido escolhidos por possuírem bons princípios e opiniões semelhantes às convicções dos seus eleitores.

Os representantes que atuam nos Conselhos também não são *accountable* aos seus eleitores, do mesmo modo que são os representantes parlamentares. De forma geral, os conselheiros não estabelecem amplo contato com aqueles que consideram representar e apenas alguns deles têm seu desempenho acompanhado pelos militantes da área. O compromisso dos conselheiros com as ideias e segmentos da população que defendem no seu cotidiano de trabalho é que os tornaria bons

representantes. Sendo assim, quando são escolhidos candidatos compromissados, as práticas dos representantes responderiam aos interesses das causas e dos grupos sociais afetados pelas decisões dos Conselhos.

A seguir expomos com mais detalhes as concepções dos representantes a respeito da prestação de contas e do controle das suas atividades.

A prestação de contas

As atividades cotidianas dos Conselhos são divulgadas, principalmente, nos Diários Oficiais dos Municípios e pelos próprios conselheiros, que relatam as ações dos Conselhos nos espaços de discussão. Nesse último caso:

O que acontece nos Conselhos é divulgado pelos próprios conselheiros, que vão nas reuniões dos Conselhos Gestores e Populares da Saúde. É no boca a boca a divulgação. Pra quem? Pra quem é do movimento (Conselheiro B do CMS/SP).

Embora com menor frequência, as atividades dos Conselhos também são divulgadas pelos jornais de bairros, carros de som e por meio da *internet*.

Com base nessas informações podemos afirmar que a divulgação das atividades que ocorrem nos Conselhos é restrita aos ativistas da área. Não há ampla divulgação sobre os Conselhos para os usuários dos serviços de Assistência Social ou de Saúde, tampouco para as organizações civis que não comparecem nos diversos espaços de discussão. Somente os militantes que participam das reuniões da área, que conhecem algum conselheiro, ou que acompanham as notícias sobre os Conselhos ficam cientes das atividades que ocorrem em tais arenas. Ou seja, apenas aqueles que estão incluídos nesse universo são informados sobre o andamento dos Conselhos.

Os próprios conselheiros divulgam as atividades que realizam nos Conselhos somente aos diretores e colegas das organizações em que atuam e aos ativistas que comparecem nas reuniões frequentadas por eles.

Nenhum entrevistado relata aos financiadores das organizações em que trabalham sobre as atividades desempenhadas nos Conselhos, tampouco informam aos membros ou às pessoas atendidas pelas suas organizações sobre o que fazem. Mesmo os conselheiros vinculados a associações profissionais - que são

organizações com membros associados - não prestam contas das suas atividades aos sócios das organizações.³⁶ As respostas dos entrevistados foram similares, independentemente dos Conselhos ou do formato das suas organizações.

Em suma, somente os usuários dos serviços públicos e os trabalhadores de organizações que comparecem nos espaços de discussão ou que possuem colegas conselheiros são informados diretamente sobre as ações dos seus representantes.

O controle da representação

Para um terço dos entrevistados não existe controle sobre as atividades que desenvolvem nos Conselhos. Os outros dois terços explicaram que os diretores e colegas das organizações em que trabalham, os ativistas da área, os secretários executivos dos Conselhos e os outros conselheiros controlam sua atuação. Mas esses atores sociais não controlam as atividades dos conselheiros da mesma forma.

Por vezes os colegas das organizações em que atuam os conselheiros e os militantes da área acompanham os representantes, pedindo explicações sobre o que está acontecendo e perguntando quais foram suas atitudes nas diversas situações. Por exemplo, o Conselheiro C do COMAS/SP explicou que:

Os meus superiores estão sempre perguntando o que tá acontecendo no Conselho, que posição que eu tomei [...] Eles querem acompanhar o que acontece lá. Acontece a mesma coisa com quem a gente encontra na extensa agenda de reuniões [...] Porque é importante. E eu sou o canal deles. Vira e mexe eu encontro alguém e do uma atualizada pra ele.

Entretanto, as organizações dos entrevistados e os espaços de discussão de políticas públicas não estabelecem quais devem ser as decisões dos conselheiros. Conforme parte dos entrevistados, existe uma expectativa de que os conselheiros decidam segundo princípios éticos. Ou seja, na ausência de determinações legais ou de um acompanhamento mais sistemático, a ética levaria os representantes a decidirem da melhor forma. Esse argumento está presente no relato do conselheiro B do CMAS/SA:

³⁶ Contudo, os funcionários das organizações dos conselheiros podem repassar as informações fornecidas pelos representantes aos financiadores ou aos membros das organizações.

[...] é bom que você faça o que acordou com o movimento. Não pode só fazer o que quiser. Tem que seguir lá atrás ainda, tem o compromisso com o movimento. Mas não tem regra certinha de tudo o que eu tenho que fazer, como um manual. Eu faço o que é bom para o movimento e para a Assistência Social. É questão de posicionamento, de ética pessoal mesmo.

Também existe controle sobre a presença dos conselheiros nas reuniões. Nesse caso, os secretários executivos dos Conselhos e os demais conselheiros verificam se os representantes estão agindo conforme as regras institucionais inscritas nos Regimentos Internos. As determinações dos Regimentos Internos devem ser seguidas, pois, caso os conselheiros deixem de cumpri-las, podem ser destituídos dos seus postos.

Os Regimentos Internos estipulam basicamente a frequência dos conselheiros às reuniões. Os Regimentos do CMAS/SA, do COMAS/SP e do CMS/SA determinam que o conselheiro perderá seu mandato quando, sem justificativas, faltar a reuniões consecutivas dos Conselhos. Para esclarecer essa obrigação, a Conselheira A do CMAS/SA explicou que:

O que o conselheiro tem que fazer mesmo é estar em todas as reuniões. Não pode faltar [...] E quem controla isso? A secretária do Conselho. E se o conselheiro faltar várias vezes seguidas, entra o suplente. Então tem que ir nas reuniões. Tem sempre alguém de olho na gente.

Tais informações demonstram o quanto os Regimentos Internos estabelecem um controle fraco sobre as ações dos conselheiros, não estipulando como devem ser suas decisões, ou punições caso ajam de forma ilegal ou inadequada.

A exceção é o *Código de Ética para os Conselheiros Municipais de Saúde (2006)* do Conselho de Saúde de Santo André, que especifica mais detalhadamente como dever ser a conduta dos conselheiros.

Algumas normas do *Código* censuram, por exemplo, a divulgação de informações referentes ao Conselho (e, com isso, dificultaram a realização das entrevistas para a presente pesquisa). Além da secretária executiva do CMS/SA, a maior parte dos conselheiros com que entramos em contato alegou que não poderia falar em nome de ou sobre os Conselhos. Tal comportamento faz sentido quando observamos as seguintes orientações do *Código de Ética* do Conselho.

Consta no documento que os conselheiros devem manter sigilo sobre tudo o que souberem em função de suas atividades como conselheiros (Artigo 3º); é vedado aos conselheiros sugerirem, solicitarem, provocarem ou induzirem divulgação de textos e fazerem declarações que resultem em denegrir a imagem do CMS (Artigo 4º); os conselheiros também não podem revelar os conteúdos de debates ou deliberações que a Comissão ou Colegiado hajam resolvido manter em sigilo (Artigo 12º). Por fim, o Artigo 10º determina que a violação das normas contidas no *Código de Ética* pode levar à censura escrita, suspensão temporária do exercício do mandato e à cassação do mandato do conselheiro.

Portanto, o *Código*, ao invés de propiciar, dificulta a prestação de contas das atividades dos conselheiros e, conseqüentemente, o controle sobre a conduta dos representantes.

Pudemos testemunhar a aplicação de uma punição prevista no *Código de Ética* em duas reuniões do Conselho de Saúde de Santo André. Nessas reuniões foi discutida a denúncia de que determinada conselheira teria fotografado uma usuária do serviço de Saúde sem seu consentimento. A Comissão de Ética, depois de analisar o caso, entendeu que a conselheira infringiu o *Código de Ética do CMS* por desrespeitar a vontade da maioria. Como punição pelo seu ato, foi sugerida a suspensão temporária das atividades da conselheira. A medida foi aprovada pelos conselheiros e registrada na ata 132ª do CMS/SA (11/12/2008). Inclusive, essa foi uma das conselheiras que se recusou a responder nossa pesquisa, alegando que não poderia falar como conselheira, mesmo após ter retomado suas atividades no Conselho.

Resumindo as questões tratadas nesta seção, averiguamos que as organizações dos conselheiros e os ativistas da área por vezes controlam o desempenho dos representantes; e os Conselhos controlam a presença dos seus membros. Não há acordos pré-estabelecidos que obriguem os conselheiros a prestarem contas das suas ações, que determinem como devem ser as decisões desses representantes, ou que estabeleçam punições para quando agirem incorretamente. De acordo com parte dos entrevistados, os conselheiros devem agir com ética e, diante das poucas reprimendas e punições, isso é tudo para o controle da representação.

6.5- Concepções sobre a legitimidade da representação

Parte dos estudos sobre os Conselhos Gestores ressalta sua capacidade em propiciar a participação dos cidadãos nas políticas públicas (cf. TATAGIBA, 2002; LABRA; AUBYN DE FIGUEIREDO, 2002; GOHN, 2003; SANTOS JUNIOR *et al.*, 2004), com base nas teorias que apostam na participação e na atuação da sociedade civil para a concretização dos ideais democráticos.

Na prática, segundo os conselheiros, os Conselhos Gestores conseguem cumprir em parte o que é esperado das instituições de cogestão, pois incluem nas políticas públicas demandas de grupos sociais que necessitam da proteção do Estado. Tal inclusão, contudo, não acontece por meio da participação direta dos cidadãos - como prevê a literatura - e sim por meio da representação exercida por trabalhadores experientes na área.

Noutras palavras, os cidadãos que utilizam os serviços de Saúde ou de Assistência Social não participam diretamente das discussões dos Conselhos, mas são representados por trabalhadores de organizações civis que atuam na área. No entanto, mesmo sem a presença maciça dos cidadãos, os conselheiros consideram que os interesses dos usuários do sistema de Saúde ou de Assistência Social e as demandas da população são atendidas por meio da sua atuação nos Conselhos.

Daí decorre que, por meio da representação, as demandas sociais entrariam na agenda política e influenciariam as políticas públicas, tal como esclarecem os autores que destacam as qualidades da representação (cf. URBINATI, 2006; URBINATI; WARREN, 2008).

Isso não significa que a representação praticada pelos conselheiros obedeça aos mesmos critérios da representação parlamentar, mas sim que, conforme as afirmações dos entrevistados, a atuação dos conselheiros é capaz de adicionar demandas sociais na formulação de políticas públicas.

Embora atuem em arenas de representação, os conselheiros se apropriam do discurso da participação e enfatizam o caráter participativo dos Conselhos. Seus depoimentos, entretanto, revelam uma compreensão do conceito diferente daquela encontrada na literatura.

Mais detalhadamente, para os teóricos que defendem a participação, os espaços participativos contariam com a presença física dos cidadãos (haveria participação, por exemplo, em uma fábrica onde as decisões fossem tomadas por todos os

trabalhadores após a discussão das opiniões dos presentes). Também seria admissível a existência de uma forma de participação nas esferas de decisão compostas por representantes que obedecem a mandatos imperativos. Entretanto, esses aspectos da participação dificilmente são conciliáveis com a ideia de “falar em nome de alguém”, muito menos se não autorizados para tanto.

Por sua vez, para os conselheiros, a participação não exclui a representação. Conforme seus discursos, a participação acontece nas reuniões em que, embora ausentes os cidadãos, suas demandas são defendidas por ativistas que as conhecem. Sendo assim, mesmo sem a presença maciça dos usuários das políticas públicas, os Conselhos Gestores seriam espaços participativos porque contam com a presença e atuação de militantes que têm experiência e conhecimento na área. Nesse sentido, os conselheiros participariam e representariam ao mesmo tempo, já que advogam em debate público as demandas dos cidadãos.

Na pesquisa, todos os conselheiros afirmaram que são representantes: eles representariam os usuários dos serviços de Saúde ou de Assistência Social, os grupos defendidos pelas organizações em que trabalham (grupo de mulheres, pessoas com deficiência, etc.) e, além desses, as próprias causas da Saúde ou da Assistência Social.

Eles se consideram representante porque defendem, na prática, as demandas desses grupos ou causas, tanto nas organizações em que trabalham quanto nos espaços de discussão. O conhecimento e a experiência na área não só propiciariam a eleição para o cargo e os legitimariam como representantes, como também, mais que isso, automaticamente fariam com que os cidadãos envolvidos na mesma área tivessem voz nos Conselhos.

Levando em conta essas considerações, há de se concluir que a representação exercida nos Conselhos Gestores possui seus próprios critérios e nuances, diferentes daqueles presentes nas arenas parlamentares.

Se na representação exercida nas arenas parlamentares as pessoas participam ativamente da autorização e da aprovação do que é representado em seu nome através da discussão, demonstração por escrito e votação (CASTIGLIONE; WARREN, 2006:10), nos Conselhos esses canais de comunicação entre os cidadãos e os representantes não estão presentes. Os conselheiros conhecem as demandas daqueles que representam porque trabalham em prol dessas ideias e segmentos da população e estão autorizados para atuar como representante nos

Conselhos pelo conhecimento e experiência que, enquanto ativistas, possuem na área.

Logo, tal como sugere Avritzer (2007:457), a representação da sociedade civil acontece “[...] a partir da especialização temática e da experiência” das organizações que atuam como representantes. Entretanto, diferentemente do que formulou Avritzer (2007) a respeito da representação da sociedade civil exercida por outras organizações, segundo as concepções dos conselheiros a legitimidade dessa representação não acontece pela afinidade dos atores ou pelo processo de escolha, considerando que o primeiro argumento não foi citado pelos entrevistados e o segundo apareceu de forma minoritária.

Para sermos mais exatos, embora alguns conselheiros tenham mobilizado outros argumentos para justificarem suas atividades - como o fato de terem sido autorizados para tanto -, a percepção dos conselheiros sobre suas práticas se aproxima dos argumentos da perspectiva da representação substantiva, segundo a qual os representantes devem atuar em nome e no interesse de outros (cf. PITKIN, [1967] 1985).

Os conselheiros acreditam que guiam suas ações nos Conselhos em benefício dos grupos ou causas com as quais já trabalham nas suas organizações. Por isso a representação exercida nos Conselhos em nome desses grupos ou causas seria legítima. Noutras palavras, a legitimidade dos representantes derivaria da sua capacidade de atuar em prol de outros.

Daí porque é possível dizer, conforme a ideia de representação substantiva, que no caso dos Conselhos “la razón de calificar su labor como ‘representativa’, es la de interceder, actuar, ocuparse por los intereses de sus respectivos grupos” (PITKIN, [1967] 1985:127).

Após esse breve resumo, detalhamos a seguir as concepções dos conselheiros a respeito da legitimidade das suas práticas de representação.

A ênfase na participação

Embora não haja participação direta de um grande número de cidadãos nos Conselhos, a ênfase na participação permeia a fala dos conselheiros. A maior parte dos entrevistados (quatorze deles) considera que o dever dos conselheiros é participar das reuniões. Os conselheiros também se apropriam do discurso da

participação para justificar a existência dos Conselhos. Por exemplo, o Conselheiro B do CMS/SP retomou a democracia participativa para explicar a importância da participação e o surgimento dos Conselhos:

Acho que os conselheiros têm que ir nas reuniões, mostrando o que sabem fazer [...] não só os conselheiros, mas todos os cidadãos de bem. Tem que participar, lutar. Assim é que a gente chega na cidadania, participando [...] a democracia participativa vem com a luta dos movimentos, com a participação das pessoas. É daí que vem os Conselhos, do projeto dos movimentos para promover a participação.

Essa passagem demonstra o significado da participação para os entrevistados: para eles, participar é estar presente nas reuniões e agir em prol de demandas sociais. Por isso, os conselheiros participam ao mesmo tempo que representam, considerando que:

Uma coisa não exclui a outra. Eu tô lá na reunião, participando e defendendo também os aposentados, entende? (Conselheiro E do CMS/SA)

Os entrevistados concordam que os Conselhos não admitem a presença e o voto de um grande número de cidadãos. Mesmo assim, as demandas de causas e grupos sociais seriam incluídas nas decisões públicas por meio da presença de militantes que as conhecem e as defendem.

Por isso, um espaço participativo não precisaria da presença de todos aqueles afetados pelas suas decisões, assim como sugerem os teóricos que defendem a participação. Conforme a visão dos ativistas, o espaço participativo deve garantir a inclusão de demandas sociais nas políticas públicas por meio da atuação da sociedade civil.

Quem ou o que os conselheiros consideram representar

Os conselheiros entrevistados se consideram, mais do que representantes do campo de atuação, representantes dos usuários dos serviços de Saúde ou de Assistência Social. Ou seja, veem-se como pessoas que falam em nome dos grupos defendidos pelas organizações em que trabalham (mulheres, mulheres negras, pessoas com deficiência, aposentados, crianças e adolescentes), dos usuários dos

serviços públicos e das causas da Saúde ou da Assistência Social. Vale ressaltar que os grupos defendidos pelas organizações dos conselheiros também são usuários dos serviços de Saúde ou de Assistência Social.

Além dessas ideias e segmentos da população, um conselheiro acredita que representa aqueles que o elegeram (Conselheiro A do COMAS/SP) e outro o povo oprimido (Conselheiro D do CMS/SP).

As ideias e os segmentos da população que os conselheiros consideram representar não são, todavia, exatamente os mesmos que estão definidos nas legislações. Os conselheiros não citaram os trabalhadores da área, embora as legislações da Assistência Social determinem que eles também devem ser representados - muito embora, assim como preveem as leis, um número significativo de entrevistados (nove deles) acredite que representa os usuários dos serviços de Saúde ou de Assistência Social.

Parte dos trabalhos sobre os Conselhos Gestores (cf. TATAGIBA, 2002; CHAIA, 2003; SANTOS JUNIOR *et al.*, 2004; LABRA, 2003/2005) pressupõe que os conselheiros representam suas bases, constituídas pelos membros das organizações civis que os elegeram. Porém, como podemos observar na tabela abaixo, nem todos os conselheiros se consideram representantes dos membros das organizações que os elegeram, ou dos segmentos definidos pela legislação:

Quadro 6- Quem ou o que os conselheiros consideram representar, segundo os segmentos pelos quais foram eleitos

Segmentos pelos quais foram eleitos	Respostas dos conselheiros sobre quem ou o que eles representam
Movimentos populares/ Entidades dos usuários do SUS	Conselheiro A do CMS/SP: “As causas do SUS” Conselheiro B do CMS/SP: “Os usuários de forma geral” Conselheiro B do CMS/SA: “Um grupo de mulheres” Conselheiro C do CMS/SA: “A Saúde”
Movimentos sociais/ Entidades vinculadas ao SUS	Conselheira C do CMS/SP: “Os usuários do SUS” Conselheira D do CMS/SP: “O povo oprimido” Conselheiro D do CMS/SA: “As pessoas com deficiência” Conselheiro E do CMS/SA: “Os aposentados, pessoas idosas”
Portadores de patologia	Conselheira E do CMS/SP: “O segmento”
Conselhos Diretores dos Serviços de Saúde	Conselheira A do CMS/SA: “O sistema único de Saúde”
Usuários/ Organizações de usuários	Conselheiro A do COMAS/SP: “Os que me elegeram” Conselheiro A do CMAS/SA: “As mulheres negras”
Organizações de Assistência Social	Conselheiro B do COMAS/SP: “A causa da Assistência Social” Conselheiro B do CMAS/SA: “Os que usam os serviços de Assistência Social público e da minha organização” Conselheiro C do CMAS/SA: “As crianças e os adolescentes”
Trabalhadores/ Organizações de trabalhadores	Conselheiro C do COMAS/SP: “A causa e o plano de Assistência Social”

Cumpramos ressaltar que as respostas dos conselheiros sobre quem eles representam não foram afetadas pelos Conselhos ou pelo formato das organizações em que trabalham.

Por que os conselheiros se consideram representantes

Apenas um terço dos conselheiros se considera representante porque foi eleito para o cargo. Esse argumento remete à perspectiva da autorização, uma das justificativas para o exercício da representação (cf. PITKIN, [1967] 1985). Aliás, nas arenas parlamentares é comum os representantes afirmarem a legitimidade das suas práticas pelo fato de terem sido escolhidos por meio da eleição. No universo

dos Conselhos, esse argumento não está ausente, talvez porque de fato exista um processo eleitoral, ou ainda porque as justificativas das arenas parlamentares e das extraparlamentares se confundam.

Todavia, o argumento da autorização não é dominante entre os conselheiros, e sim o argumento de que eles são representantes porque atuam em prol de outros. Ou seja, a maioria dos entrevistados se considera representante porque defende interesses de determinados grupos ou causas no seu cotidiano de trabalho. Essa foi a justificativa fornecida pelo conselheiro C do CMS/SA:

Me considero um representante porque tenho uma atuação de luta para melhorar o atendimento da Saúde. Trabalho há muito tempo com isso. Ajudo aqui, reclamo ali, e aí vai melhorando aos poucos. Por isso que represento. Porque ajudo.

Os entrevistados sabiam claramente a resposta sobre o porquê eles se consideram representantes, pois não demoraram a responder a questão e suas respostas não apresentaram mais de um argumento.

Ademais, as justificativas fornecidas pelos entrevistados foram semelhantes (além dos argumentos da autorização e de atuarem em prol de outros, apenas um conselheiro se considerava representante porque tinha contato com seus representados e outro porque entendia da área). Tais respostas não variaram conforme os Conselhos ou o formato das organizações dos conselheiros.

Tabela 2- Por que os conselheiros se consideram representantes, segundo o formato das organizações e os Conselhos pesquisados

Por que os conselheiros se consideram representantes	Org. de direitos N°	Movimentos sociais N°	Assoc. popular N°	Assoc. profissionais N°	Org. de serviços N°	Não foi indicado por org. N°	Total N°
Porque defende grupos/causas	4 CMAS/SA CMAS/SA CMS/SP CMS/SA	3 CMS/SP CMS/SP CMS/SP	-	2 CMS/SA CMS/SA	2 COMAS/SP CMAS/SA	-	11
Porque foi eleito	-	-	1 CMS/SP	1 COMAS/SP	-	1 COMAS/SP	3
Porque tem contato com os representados	-	-	-	-	1 CMS/SA	-	1
Porque entende da área	-	-	-	-	1 CMS/SA	-	1
Total (N°)	4	3	1	3	4	1	16

As respostas para essa questão revelaram novamente o argumento mais retomado pelos entrevistados ao explicarem e justificarem suas atividades: o fato de eles defenderem na prática determinados grupos ou causas, ou seja, de exercerem substantivamente a representação.

Por que os conselheiros consideram que foram escolhidos como representantes

Os conselheiros consideram que foram escolhidos para o cargo de representante da sociedade civil principalmente porque possuem experiência na defesa de ideias e segmentos da população e porque conhecem a área. Somente três conselheiros formularam outras justificativas (o bom primeiro mandato, o compromisso com a causa ou seu grau de politização). As respostas para essa questão não apresentaram relação com os Conselhos, ou com o formato das organizações dos entrevistados.

Por exemplo, o conselheiro A do CMS/SP acredita que foi escolhido para ser conselheiro “pelo acúmulo de experiência e coerência no movimento popular de Saúde”, enquanto o Conselheiro C do CMS/SA considera que “fui escolhido porque entendo e trabalho na área da Saúde”. No mesmo sentido, o Conselheiro B do CMAS/SA afirmou que o escolheram, segundo suas próprias palavras, “pela minha trajetória de compromisso profissional com a Assistência Social”. De forma parecida, o Conselheiro C do COMAS/SP revelou que foi eleito:

Porque tenho conhecimento da Assistência Social e conheci educação no Brasil real. Militei numa entidade sem fins lucrativos durante muitos anos. Uma coisa leva a outra. Todo mundo me conhece e sabe que eu entendo dos problemas que tem [na área da Assistência Social]. Por causa disso que eles votam em mim. Sabem que eu vou lutar por eles, que vou chegar lá e fazer o que precisa.

Ou seja, os conselheiros desenvolvem trabalhos em prol de grupos ou causas, mesmo antes de se tornarem representantes nos Conselhos. Essa experiência e o conhecimento sobre a área teriam determinado a escolha dos entrevistados para o cargo de conselheiro.

Como os conselheiros entram em contato com as demandas dos grupos ou causas que representam

No cotidiano de trabalho, os conselheiros têm contatos mais constantes com os colegas das organizações em que trabalham, com os militantes que frequentam os espaços de discussão e com o público atendido pelas suas organizações. Dentre todos, os conselheiros paulistanos são os que têm mais contatos semanais com esses atores. Por sua vez, alguns conselheiros da Saúde de Santo André só encontram outros ativistas da área nas reuniões mensais do Conselho e não costumam conversar com nenhum usuário dos serviços de Saúde.

Independentemente de terem mais ou menos contatos com os usuários dos serviços públicos, todos os conselheiros consideram que conhecem as demandas daqueles que representam. Para dois deles, o exame das diretrizes legais - as leis da Saúde ou da Assistência Social - proporciona o conhecimento necessário. Para outros três, as instruções das organizações em que trabalham é a principal fonte de conhecimento sobre as necessidades dos seus representados. Por sua vez, segundo dois terços dos entrevistados, o trabalho cotidiano na área proporciona o conhecimento das demandas dos grupos e das causas que representam.

Nesse último caso, os conselheiros trabalham em prol dos seus representados há bastante tempo e essa atuação é que traz o conhecimento necessário acerca das necessidades daqueles que representam. Essa foi a explicação do conselheiro C do CMAS/SA:

Os conselheiros geralmente trabalham no setor e estão informados sobre o que precisa. Eles têm vivência no dia a dia sobre o que tá faltando, o que precisa ser feito, e aí pega toda essa vivência e coloca na mesa de discussão [...] no cotidiano do trabalho você fica sabendo mesmo o que precisa ser feito, não adianta ser formado, falar lá de cima.

Em suma, na percepção dos entrevistados, a legitimidade da representação exercida pelos conselheiros advém do fato de eles defenderem nos Conselhos os mesmos grupos ou causas com os quais já trabalham nas suas organizações. Os conselheiros ressaltam que têm experiência nessa tarefa e que conhecem sobre a área, por isso exercem a função de representante.

5.6- Síntese sobre a representação nos Conselhos Gestores

Neste capítulo analisamos a representação exercida nos Conselhos Gestores - arenas extraparlamentares de discussão e formulação de políticas públicas. Para tanto, investigamos as seguintes dimensões empiricamente observáveis da representação: as regras de composição dos Conselhos, o processo de autorização dos conselheiros, a forma como os representantes tomam decisões e prestam contas das suas ações, o controle sobre suas atividades e a visão dos conselheiros a respeito da legitimidade das suas práticas de representação.

Embora com variações, é possível traçar um padrão similar acerca das concepções e características da representação exercida nos Conselhos Gestores.

Os Conselhos Gestores contam com representantes da sociedade civil e do governo que juntos decidem questões importantes, tais como: os contornos das políticas públicas, a aplicação de recursos e a certificação de organizações civis. Por exemplo, uma organização de assistência social depende do Conselho para ter seu trabalho regulamentado e, com isso, ela pode receber verbas públicas. Ademais, as normas para suas atividades são definidas pelos Conselhos. Logo, os Conselhos Gestores são capazes de influenciar e controlar as atividades das organizações governamentais, privadas e civis que atuam com políticas sociais. Por isso, os membros dessas organizações frequentam as reuniões dos Conselhos e disputam o cargo de conselheiro, afinal, suas atividades e seu campo de atuação são afetados pelas resoluções dessas arenas.

Devido ao seu importante papel, são comuns os conflitos entre os membros do governo e os militantes de organizações civis que atuam nos Conselhos. Nessa disputa, os critérios que regem a composição e a eleição dos Conselhos são centrais, pois determinam quem serão os representantes com poder de decisão sobre as políticas públicas.

O critério que rege a composição dos Conselhos é formal. Assim como determinam as legislações, a representação da sociedade civil é exercida por ativistas vinculados a organizações civis da área do Conselho. Os conselheiros da Saúde em São Paulo, por exemplo, devem atuar principalmente em movimentos sociais que defendam questões relacionadas à Saúde. Esses representantes falam e decidem em nome da sociedade civil.

Além dos conselheiros, os militantes que votam nas eleições e que comparecem às reuniões dos Conselhos também possuem vínculos com organizações da área. Portanto, os Conselhos Gestores não contam com a participação direta da comunidade, mas sim com ativistas ligados a organizações.

Conforme as orientações legais, tais ativistas devem representar os usuários dos serviços públicos, as organizações civis da área bem como os trabalhadores do setor. Logo, os ativistas de organizações civis que ocupam o cargo de conselheiro interferem nos rumos das políticas públicas em nome de diversos segmentos da população.

A representação intermediada por organizações civis está prevista nas próprias legislações que regem os Conselhos. Ademais, os trabalhadores dessas organizações geralmente possuem tempo e recursos para atuarem nos espaços de discussão. Na maior parte das vezes, faz parte do trabalho deles a atuação nas diversas reuniões da área.

Além da legislação que rege a composição dos Conselhos Gestores, a ocupação dessas arenas extraparlamentares por ativistas ligados a organizações civis também é resultado do processo de autorização. Isso porque, para a escolha dos conselheiros da sociedade civil são organizadas eleições em que trabalhadores e usuários de organizações civis ou públicas votam em outros ativistas de organizações civis, ou nas próprias organizações, que depois de eleitas indicam um dos seus membros para o cargo. Por conseguinte, o processo de escolha dos conselheiros da sociedade civil é restrito aos ativistas ligados a organizações.

Posto que foram eleitos por um processo restrito às organizações civis, é de se esperar que os conselheiros formulem suas decisões principalmente junto aos colegas das organizações em que trabalham e após conversarem com outros conselheiros. Ou seja, o conteúdo das decisões dos conselheiros geralmente é formulado no âmbito das organizações civis e do próprio Conselho.

Também são poucos os atores sociais que ficam cientes das ações dos conselheiros. Os conselheiros informam somente os diretores e colegas das organizações em que atuam e os militantes dos espaços de discussão que frequentam sobre suas atividades. E são esses mesmos atores sociais que por vezes acompanham as atividades dos representantes, enquanto que os Conselhos verificam a presença dos conselheiros nas reuniões. Apesar desses controles, não há acordos formais que estabeleçam como devem ser as decisões dos conselheiros,

que obriguem os representantes a prestarem contas das suas ações, ou que punam aqueles que agirem incorretamente. Conforme parte dos entrevistados, a ética pessoal seria a principal forma de controle sobre as ações dos conselheiros.

Ainda que a composição dos Conselhos, o processo de autorização, a prestação de contas e o controle sobre as ações dos conselheiros sejam restritos aos ativistas que trabalham em organizações civis da área, os conselheiros acreditam que beneficiam as demandas de diversos grupos sociais e causas nos Conselhos.

A maioria dos conselheiros (doze deles dentre os dezesseis entrevistados) decidiu se candidatar ao Conselho para melhorar os serviços oferecidos aos usuários do sistema de Saúde ou de Assistência Social e para defender essas mesmas áreas.

Uma vez eleitos, os conselheiros acreditam que suas decisões beneficiam os interesses dos usuários dos serviços de Saúde ou de Assistência Social e as demandas da população. Cerca de um terço dos entrevistados também considera que atende aos interesses das organizações civis.

Por vezes eles votam nas propostas dos membros do governo por considerar que o conteúdo delas é bom. Contudo, o fato de alguns conselheiros da sociedade civil sempre votarem a favor das propostas do governo gera críticas entre seus colegas.

Segundo esses críticos, as regras do processo de eleição e a falta de organização do campo associativo favorecem a escolha de representantes dispostos a apoiarem as propostas governamentais, na medida em que os candidatos com mais votos são eleitos. Como o governo tem mais recursos para mobilizar os funcionários e os usuários da área para a votação, seus candidatos são escolhidos. Além disso, a pouca cobrança dirigida aos representantes por parte dos cidadãos e a vinculação partidária entre os conselheiros da sociedade civil e os membros do governo contribuiriam para o apoio que as propostas governamentais recebem dos representantes da sociedade civil. Por fim, as regras de composição dos Conselhos que admitem a eleição de funcionários e usuários dos serviços públicos para o cargo de conselheiro da sociedade civil também facilitariam a predominância das propostas governamentais nos Conselhos.

Mesmo com tal indefinição a respeito do real posicionamento dos conselheiros, quase todos os entrevistados (quatorze deles) acredita que representa os grupos

defendidos pelas suas organizações, os usuários e as causas da Saúde ou da Assistência Social. Os conselheiros consideram-se representantes porque defendem no seu cotidiano de trabalho as ideias e segmentos da população que representam nos Conselhos. Aliás, o trabalho cotidiano na área é que possibilitaria o conhecimento das demandas dos representados. Esse conhecimento, aliado à experiência, teriam ambos determinado a escolha dos conselheiros para o cargo de representante da sociedade civil. Logo, o fato de os conselheiros defenderem os grupos e causas atingidos pelas decisões dos Conselhos no seu cotidiano de trabalho confere legitimidade às suas práticas de representação, segundo a visão dos entrevistados.

Em suma, o argumento mais evocado pelos conselheiros para explicarem e justificarem suas atividades foi o trabalho cotidiano em prol dos usuários e das causas da Saúde ou da Assistência Social.

Embora as concepções sobre a representação apresentadas sejam compartilhadas por todos ou pela maioria dos conselheiros, encontramos um pequeno número de conselheiros que revelaram ser mais próximos dos militantes da área e dos usuários dos serviços públicos. Esse é o caso dos conselheiros da Saúde de São Paulo: suas candidaturas foram mais discutidas e divulgadas entre os militantes da área e eles foram os únicos a afirmar que conversam com os usuários dos serviços de Saúde para formular suas decisões, além de estabelecerem mais contatos semanais com outros atores. Diferentemente dos conselheiros da Saúde paulistanos, a maior parte dos conselheiros da Saúde de Santo André não divulgou suas candidaturas e a maioria dessas candidaturas não foi discutida nos fóruns da área. Além disso, alguns desses entrevistados só encontram com outros militantes nas reuniões mensais do Conselho e não conversam com frequência com nenhum usuário dos serviços de Saúde.

Com base nessas informações, podemos afirmar que a aproximação dos conselheiros com suas bases - comportamento frequentemente idealizado a respeito dos ativistas das arenas extraparlamentares - até existe quando observamos as práticas dos conselheiros da Saúde de São Paulo. Contudo, esse comportamento não é compartilhado pelos que atuam em outros Conselhos.

Para compreendermos as diferenças nas práticas dos conselheiros, pesquisamos no próximo capítulo informações sobre os Conselhos, os conselheiros e as organizações em que trabalham.

Quadro 7- Síntese sobre a representação da sociedade civil nos Conselhos Gestores

	COMAS/SP	CMAS/SA	CMS/SP	CMS/SA
Composição dos Conselhos Gestores: segundo as legislações, os Conselhos devem ser compostos por representantes dos	Usuários ou organizações de usuários, organizações de Assistência Social e trabalhadores do setor	Usuários, organizações prestadoras de serviços ou de assessoria e defesa de Assistência Social e trabalhadores ou organizações de trabalhadores	Movimentos populares de Saúde, movimentos sociais, associações de portadores de patologias e deficiência, sindicatos patronais e de trabalhadores	Usuários nos Conselhos Diretores de Saúde, sindicatos, movimentos populares e entidades de usuários do SUS, outras entidades e movimentos sociais vinculados às questões de Saúde.
Processo de autorização: a escolha dos conselheiros da sociedade civil acontece da seguinte forma	Os conselheiros são eleitos pela assembleia geral, que conta com usuários, org. civis de Assistência Social e org. de trabalhadores da área. Cada membro dos três segmentos vota no seu próprio segmento	Os conselheiros são eleitos pela assembleia geral, que conta com representantes de organizações civis, usuários e trabalhadores da área. Cada um deles vota nos três segmentos	Os segmentos elegem seus representantes em foro próprio	Os segmentos elegem seus representantes em foro próprio
Processo de autorização: motivo que levou os conselheiros a se candidatarem	1 para melhorar os serviços oferecidos aos usuários 1 p/ defender a Assis. Social 1 porque tinha experiência	1 para melhorar os serviços oferecidos aos usuários 1 porque foi convidado 1 para aprender sobre a causa	4 para melhorarem os serviços oferecidos aos usuários 1 para defender a Saúde	3 para defenderem a Saúde 1 porque tinha experiência 1 porque foi convidado
Decisões do conselheiro: como os conselheiros formulam suas decisões	2 junto às organizações em que trabalham 1 com os fóruns/grupos de estudo	2 junto às organizações em que trabalham 1 com outros conselheiros	4 após conversar com usuários e com outros conselheiros 1 junto à organização em que trabalha, com os fóruns e de acordo com suas opiniões	3 junto às org. em que trabalham e com outros conselheiros 2 de acordo com suas opiniões e com os fóruns/grupos de estudo
Decisões do conselheiro: suas decisões atenderam aos interesses	2 dos usuários 1 da população	2 das organizações e dos usuários 1 da população e dos usuários	4 da população e dos usuários 1 dos usuários	2 da população e dos usuários 2 das organizações 1 das organizações e dos usuários

Continuação do Quadro 7- Síntese sobre a representação da sociedade civil nos Conselhos Gestores

	COMAS/SP	CMAS/SA	CMS/SP	CMS/SA
Prestação de contas: quem os conselheiros informam sobre suas atividades	2 informam aos outros ativistas nos fóruns e reuniões 1 informa à diretoria e aos colegas da organização em que atua	2 informam à diretoria e aos colegas das organizações em que atuam 1 informa aos outros ativistas nos fóruns e reuniões	4 informam à diretoria e aos colegas das organizações em que atuam 1 informa aos outros ativistas, parentes e amigos	4 informam à diretoria e aos colegas das organizações em que atuam 1 informa aos outros ativistas nos fóruns e reuniões
Controle sobre as atividades dos conselheiros: quem controla a atuação dos conselheiros	1 disse: o Regimento Interno 1 disse que é a organização 1 mencionou os militantes da área	2 disseram: as organizações em que atuam e os ativistas da área 1 afirmou que não há controle	2 disseram: as organizações em que atuam 2 afirmaram que não há controle 1 disse: o Regimento Interno e a organização em que atua	2 afirmaram que não há controle 1 disse: o Regimento Interno 1 disse: a organização em que atua 1 disse: o Regimento Interno e a organização em que atua
Concepções sobre a legitimidade da representação: os conselheiros consideram que representam	2 a causa da Assistência Social 1 quem o elegeu	2 os grupos defendidos pelas organizações em que trabalham 1 os usuários	2 os usuários 1 o grupo defendido pela organização em que trabalha 1 a causa da Saúde 1 o povo oprimido	3 os grupos defendidos pelas organizações em que trabalham 1 os usuários 1 a causa da Saúde
Concepções sobre a legitimidade da representação: porque os conselheiros se consideram representantes	2 porque foram eleitos 1 porque defende grupo/causa	2 porque defendem grupos/causas 1 porque tem contatos com seus representados	4 porque defendem grupos/causas 1 porque foi eleito	4 porque defendem grupos/causas 1 porque entende da área
Concepções sobre a legitimidade da representação: os conselheiros consideram que foram escolhidos	2 pela experiência 1 porque conhece sobre a área	1 pela experiência 1 pelo bom primeiro mandato 1 porque fala, discute e é politizado	2 pela experiência 2 porque conhecem e têm experiência na área 1 pela experiência e porque não se omite	3 pela experiência 1 porque conhece e tem experiência na área 1 pelo compromisso com a causa

7- FATORES QUE AFETAM AS PRÁTICAS DOS CONSELHEIROS

As concepções dos conselheiros sobre suas práticas de representação apresentaram algumas variações importantes. Alguns conselheiros mostraram ter práticas mais afinadas com o que se espera deles, na medida em que revelaram ser mais próximos dos usuários dos serviços de Saúde e dos militantes da área. Esse é o caso dos conselheiros da Saúde de São Paulo - em sua maioria ligados a movimentos sociais.

Para entender as diferenças nas práticas dos representantes, examinamos nesta segunda parte da pesquisa empírica questões referentes aos Conselhos, aos conselheiros e às organizações civis em que trabalham.

7.1- Organização popular, posicionamento dos gestores públicos e formato das organizações

Organização popular

Assim como ressaltamos anteriormente, os conselheiros da Saúde de São Paulo possuem práticas de representação distintas dos seus colegas, principalmente daqueles que atuam no Conselho de Saúde de Santo André. A maior diferença entre esses Conselhos diz respeito à organização popular em prol da Saúde nas duas cidades.

A área da Saúde em Santo André conta com o Fórum de Saúde Mental do Grande ABC. Contudo, não encontramos nenhum membro dos fóruns da região nas reuniões que observamos, embora estivessem presentes ativistas de organizações civis.

Já a área da Saúde em São Paulo conta com diversas arenas em que as organizações civis atuam, tais como: Conselhos Regionais, Conselhos Locais e Conselhos Distritais de Saúde. Nas reuniões do Conselho sempre havia muitos membros desses fóruns presentes.

Mas a organização popular na cidade de São Paulo não é a mesma em todas as áreas, pois a Saúde conta com mais espaços de discussão do que a Assistência Social.

Na área da Assistência Social em São Paulo, existem fóruns regionais e o Fórum de Assistência Social (FAS) - que é a arena principal de reunião das organizações civis. Nas reuniões que assistimos no COMAS/SP, sempre encontramos um membro do Fórum de Assistência Social.

Por sua vez, em Santo André existe o Fórum de Assistência Social da região do ABC. Os gestores públicos são a maioria nas reuniões desse Fórum e as discussões são mais técnicas. Além disso, os conselheiros não participam desses encontros. Nas reuniões que assistimos no CMAS/SA, também não encontramos nenhum membro do Fórum.

Logo, as organizações civis da área da Saúde em São Paulo contam com mais espaços de atuação e seus membros estão sempre envolvidos com as discussões que ocorrem nos Conselhos.

Formato das organizações

O formato das organizações em que trabalham os conselheiros tem relação com o exercício da representação, tal como é sugerido pelos autores que analisam a *accountability* e a representação das organizações civis (cf. PERUZZOTTI, 2006b; CASTIGLIONE; WARREN, 2006; EBRAHIM, 2007; URBINATI; WARREN, 2008). As afirmações dos conselheiros ligados aos movimentos sociais - todos do Conselho de Saúde de São Paulo - apresentaram diferenças em relação às respostas dos demais.

Isso pode ser explicado pelas características das organizações. Pelo relato dos conselheiros, constatamos que os conselheiros da Saúde de São Paulo trabalhavam em movimentos sociais e organizações de defesa de direitos mais próximas dos ativistas da área e dos usuários dos serviços de Saúde.

Em contraposição, os conselheiros da Saúde de Santo André trabalhavam em associações profissionais e organizações prestadoras de serviços mais distantes dos usuários dos serviços de Saúde e dos militantes da área.

Além de alguns conselheiros da Saúde de Santo André, outro conselheiro da Assistência Social de São Paulo também trabalhava em uma associação profissional. É de se esperar que as práticas desses conselheiros sejam diferentes, pois as associações profissionais defendem os trabalhadores da área, e não os usuários dos serviços públicos. Ademais, o trabalho deles nessas organizações era

mais técnico, por isso tais conselheiros tinham menos contato com os usuários e ativistas da área.

O formato das organizações que podem ser eleitas para o Conselho é determinado pelas legislações. Por exemplo, os Decretos que tratam dos Conselhos de Saúde de São Paulo e de Santo André incluem as seguintes organizações como representantes da sociedade civil: movimentos populares de Saúde, movimentos sociais, associações de portadores de patologias e deficiência, entidades sindicais gerais patronais e de trabalhadores e entidades de usuários do SUS. Somente essas organizações podem indicar representantes para exercer a função de conselheiro da sociedade civil. As organizações civis de caráter recreativo - como os clubes de futebol - não entram nessa definição, por isso não podem se candidatar ao Conselho. Portanto, são as legislações que estipulam o tipo de organização que estará presente nos Conselhos.

Contudo, observamos que há uma distribuição desigual das vagas entre os diversos formatos de organizações. Ou seja, determinados tipos de organizações contam com mais assentos nos Conselhos Gestores. No entanto, as organizações que podem ocupar a maior parte das vagas não são as mesmas em todas as arenas.

No Conselho de Assistência Social de São Paulo, a distribuição das vagas para o cargo de representante da sociedade civil é mais equilibrada, pois elas são distribuídas igualmente entre organizações de usuários, organizações de trabalhadores e organizações de Assistência Social. Já no Conselho de Assistência Social de Santo André, a legislação reserva mais vagas para as organizações prestadoras de serviços de Assistência Social (das nove vagas destinadas à sociedade civil, seis podem ser ocupadas por essas organizações).

Por sua vez, no Conselho de Saúde de São Paulo, os movimentos sociais e populares contam com mais vagas para indicar seus representantes (onze dos dezesseis assentos da sociedade civil podem ser ocupados por essas organizações). No Conselho de Saúde de Santo André, as organizações de usuários dos serviços de Saúde podem ocupar oito das dezesseis vagas reservadas à sociedade civil.

Em suma, há uma distribuição desigual das vagas nos Conselhos, na medida em que a legislação de cada Conselho - ainda que da mesma área - reserva mais

vagas para o cargo de conselheiro da sociedade civil a determinados tipos de organizações.

Considerando que existe relação entre a natureza das organizações dos conselheiros com suas práticas de representação, as legislações que estipulam a composição dos Conselhos alteram as práticas dos seus membros. Ou seja, na medida em que as leis determinam a eleição de determinados tipos de organizações, acabam também elegendo conselheiros que exercem a representação de formas distintas.

No caso do Conselho de Saúde paulistano, pelo fato de a legislação reservar mais vagas aos movimentos sociais, são selecionados representantes mais próximos dos usuários dos serviços públicos e dos ativistas da área, pois a proximidade com esses atores é uma das características dos movimentos sociais.

Posicionamento dos gestores públicos

O posicionamento dos gestores públicos dentro dos Conselhos poderia alterar as práticas dos representantes. Conforme esse raciocínio, os Conselhos que contam com gestores públicos mais comprometidos com as decisões dos representantes da sociedade civil poderiam ser mais abertos em alguns aspectos do controle social. Por exemplo, as reuniões desses Conselhos contariam com mais militantes presentes e o acesso às informações sobre tais arenas seria mais amplo.

Entretanto, na pesquisa não encontramos essa relação. Os Conselhos que contavam com grande presença e pressão dos ativistas nas reuniões e que divulgavam mais suas informações, ao contrário do que se esperava, também possuíam em seus quadros os gestores públicos menos comprometidos com as decisões dos representantes da sociedade civil. Esse é o caso do Conselho de Saúde de São Paulo, onde, de fato, o processo para acessar as informações foi mais simples do que nos demais Conselhos e as reuniões contavam com muitos ativistas, apesar dos constantes embates entre os conselheiros da sociedade civil e os membros do governo.

Como prova desse embate, na época da pesquisa o Conselho passava por um processo de impugnação da última eleição, pois a escolha dos candidatos para o período de 2008/2009 foi considerada nula pela prefeitura. As atas das reuniões do CMS/SP também apresentavam denúncias em relação à falta de comprometimento

do governo. Por exemplo, na ata da 87ª reunião do Conselho, realizada em 23/03/06, constava o repúdio ao descaso do poder público, atestado pela ausência do presidente do Conselho (membro do poder público) na reunião. Na ata da 115ª reunião, ocorrida em 21/08/08, a coordenadora da Comissão Executiva do Conselho também observou que o segmento dos gestores públicos não tinha representantes presentes na reunião.

De forma parecida com o Conselho de Saúde paulistano, as informações sobre o Conselho de Assistência Social de São Paulo eram bem divulgadas e as reuniões do Conselho contavam com a presença de alguns ativistas da área. Mas também era baixo o compromisso dos gestores públicos com as decisões dos membros da sociedade civil. Um dos entrevistados explicou que o governo cumpre as decisões da sociedade civil:

Somente quando é necessário para o repasse de recursos para o Fundo Municipal de Assistência Social. Aí eles fazem. Do contrário [...] (Conselheiro B do CMAS/SP).

Tal como o Conselho de Saúde de São Paulo, no período da pesquisa o Conselho de Assistência Social da mesma cidade passava por um processo de impugnação das eleições para o mandato de 2008/2009, por supostas irregularidades no processo eleitoral. Esse episódio demonstra a presença de embates entre os membros do governo e os representantes da sociedade civil nesse Conselho.

Já nos Conselhos de Santo André, que apresentavam menos disputas entre governo e sociedade civil, tivemos mais dificuldades no acesso às informações sobre os Conselhos e suas reuniões contavam com poucos militantes da área, contrariando novamente as expectativas.

No Conselho de Assistência Social de Santo André especificamente, tivemos dificuldade para obter informações sobre os Conselhos, e não encontramos outros ativistas da área nas reuniões, embora elas transcorressem de forma relativamente harmônica. O conselheiro B do CMAS/SA explicou que é alto o compromisso do governo com as decisões da sociedade civil nesse Conselho:

Em virtude do posicionamento político e técnico do Secretário Municipal da Inclusão Social, que foi militante histórico da área da infância e da juventude.

Por sua vez, no Conselho de Saúde de Santo André tivemos mais dificuldades para a realização da pesquisa, pois as informações sobre o Conselho não eram amplamente divulgadas e os conselheiros relutaram em responder as entrevistas. Além disso, nas reuniões encontramos apenas alguns militantes da área. Contudo, conforme a opinião dos entrevistados, os gestores públicos possuem compromisso médio com as decisões dos representantes da sociedade civil. Segundo a entrevistada A do CMS/SA, os gestores sempre comparecem à reunião, mas “o interesse da sociedade nem sempre é compartilhado pela gestão”. Nas reuniões que observamos, não houve grandes embates entre os gestores e os conselheiros da sociedade civil.

Em suma, não encontramos relação entre o posicionamento dos gestores públicos, a facilidade de acesso às informações sobre os Conselhos e a presença de ativistas nas reuniões - dois aspectos que podem ser classificados como formas de controle social. Os Conselhos paulistanos - que sempre contavam com militantes nas reuniões e tinham suas informações mais divulgadas - apresentavam mais embates entre os representantes da sociedade civil e os membros do governo. Nos Conselhos de Santo André as reuniões ocorriam sem grandes embates entre os representantes, todavia, as informações eram pouco divulgadas e não havia número expressivo de militantes nas reuniões.

7.2- Filiação partidária e profissionalização dos conselheiros

Filiação partidária

A filiação partidária poderia afetar as práticas dos conselheiros, na medida em que eles adotariam as diretrizes dos partidos ao tomarem suas decisões. Contudo, na pesquisa não encontramos relação entre as práticas dos conselheiros e o fato de eles militarem em partidos políticos, pois as respostas dos conselheiros filiados a partidos não foram diferentes das afirmações daqueles que não tinham vínculos partidários.

O partido político do governo também poderia interferir no andamento dos Conselhos. De acordo com esse argumento, as prefeituras administradas por partidos políticos que incentivam a mobilização popular - tal como o Partido dos

Trabalhadores (PT) - teriam Conselhos Gestores mais abertos ao controle social. Entretanto, também não observamos essa relação na pesquisa. Na cidade de Santo André - que possui longa trajetória com o PT no comando -, encontramos mais dificuldades para obter informações sobre os Conselhos e para realizar as entrevistas com os conselheiros. Além disso, as reuniões desses Conselhos contavam com poucos ativistas da área. Por sua vez, na cidade de São Paulo - comandada por um prefeito do Partido Democratas (DEM) -, as informações sobre os Conselhos eram amplamente divulgadas, os conselheiros mais acessíveis e os ativistas assíduos nas reuniões dos Conselhos.

É clara a presença de militantes de partidos políticos nos Conselhos Gestores. Entre os nossos entrevistados, mais da metade militava em algum partido: sete no Partido dos Trabalhadores (PT) e dois no Partido Comunista do Brasil (PC do B). Tais resultados coincidem com estudos que demonstram o grande número de conselheiros filiados a partidos políticos.³⁷

Mas não encontramos relação entre a área ou a cidade do Conselho e a filiação dos conselheiros. A maior parte dos conselheiros filiados atuava nos Conselhos de Assistência Social de Santo André (três deles) e de Saúde de São Paulo (quatro conselheiros), embora esses Conselhos pertençam a áreas e cidades distintas. Por sua vez, no Conselho de Assistência Social de São Paulo não entrevistamos nenhum filiado.

O fato de a prefeitura de São Paulo ser administrada pelo DEM (Democratas) e a de Santo André pelo PTB (Partido Trabalhista Brasileiro) tampouco influenciou os resultados sobre o partido político predominante entre os entrevistados. Nas duas cidades os conselheiros eram vinculados aos mesmos partidos (PT e PC do B).

Entretanto, existe relação entre a filiação dos conselheiros e o formato das suas organizações: a maior parte dos conselheiros filiados atuava em organizações de defesa de direitos (quatro filiados), enquanto que, inversamente, nas organizações prestadoras de serviços não entrevistamos nenhum conselheiro ligado a partidos políticos. Essa relação confirma o vínculo de alguns partidos políticos - como o PT e PC do B - com organizações civis que defendem a conquista e a concretização de direitos Constitucionais. Os membros dos partidos mencionados também estão

³⁷ A pesquisa realizada por Santos Junior *et al.* (2004) com 1.540 conselheiros revelou que 47% dos entrevistados eram filiados a partidos políticos e, dentre os filiados, 60% participavam de reuniões periódicas, ou seja, eram ativos.

historicamente envolvidos com organizações civis e espaços de discussão de políticas públicas.

Contudo, apesar de as organizações civis e espaços de discussão contarem com forte atuação de militantes de partidos políticos, a questão partidária é um tema delicado dentro dos Conselhos. Nas entrevistas, foi difícil convencer os conselheiros a falarem sobre o assunto. Por exemplo, sabíamos pelas reuniões assistidas que a entrevistada C do CMS/SP era filiada ao Partido dos Trabalhadores. Na entrevista, entretanto, a conselheira relutou em revelar o partido pelo qual militava.

Profissionalização dos conselheiros

É comum a presença de conselheiros profissionais nos Conselhos Gestores, e esses exercem suas atividades de forma diferente daqueles que atuam apenas esporadicamente nos espaços de discussão.

Chamamos de conselheiros profissionais aqueles militantes que ocuparam o cargo de conselheiro diversas vezes e que dedicam quase todo o tempo de trabalho aos espaços de discussão. Por exemplo, a conselheira D do CMS/SP revelou que milita na área há bastante tempo e que dedica boa parte de seu tempo a essa militância:

Eu tô nos Conselhos desde o começo. Eu milito faz tempo. Comecei na luta contra a ditadura militar e agora luto pelo Sistema Único de Saúde e pela Saúde da população negra. Eu vivo em prol dos outros. Pra mim não tem hora, não tem mês: quando precisa eu tô lá.

Detalhando melhor a questão, mais de dois terços dos entrevistados (treze deles) havia exercido a função de conselheiro em outras ocasiões. No COMAS/SP e no CMS/SA, a maioria dos entrevistados foi conselheiro antes, e no CMAS/SA e CMS/SP, todos os entrevistados ocuparam o cargo em outras ocasiões. Aqueles que já haviam exercido a função de conselheiro, ocuparam o cargo 3,5 vezes em média.

Quanto ao tempo gasto pelos conselheiros com o ativismo, a maioria dos entrevistados dedicava pelo menos um dia da semana às diversas reuniões, embora alguns conselheiros comparecessem somente às reuniões mensais dos Conselhos (três conselheiros da Saúde de Santo André e um da Assistência Social da mesma cidade). Os conselheiros da Saúde de São Paulo - que atuavam principalmente em

movimentos sociais - eram os que mais despendiam tempo nas diversas reuniões: mais de três dias da semana.

Em suma, com base nas entrevistas, concluímos que os conselheiros da Saúde de São Paulo eram os mais dedicados aos espaços de discussão de políticas públicas e essa alta dedicação tinha impacto nas suas concepções e práticas de representação.

O fato de os conselheiros trabalharem em organizações que disponibilizam tempo e recursos para que eles atuem nos espaços de discussão ajuda a compreender a alta dedicação dos entrevistados. Geralmente os conselheiros comparecem nas diversas reuniões por orientação das organizações em que trabalham. Ou seja, os conselheiros trabalham nas organizações que os indicaram para o Conselho e dentre as tarefas delegadas a eles pelas organizações está a atuação nas reuniões da área. Portanto, os conselheiros não são voluntários que vão ocasionalmente aos Conselhos e a outros espaços de discussão, frequentemente a presença nesses espaços faz parte do trabalho deles.

7.3- Financiamento público e compromisso das organizações

Financiamento público

Algumas organizações civis recebem verbas públicas para a realização das suas atividades mediante estabelecimento de convênios com o governo. O repasse de verbas públicas para as organizações em que trabalham os conselheiros poderia alterar as práticas dos representantes, na medida em que os conselheiros não se posicionariam contra as posições do governo – um dos financiadores do seu trabalho.

Entretanto, não encontramos essa relação na pesquisa. Não houve diferenças nas respostas dos entrevistados que trabalhavam em organizações conveniadas, quando comparadas às afirmações daqueles que trabalhavam em organizações não conveniadas.

Tampouco encontramos relação entre o número de organizações conveniadas com os Conselhos pesquisados, ou mesmo com o formato das organizações em que atuavam os conselheiros.

Há de se levar em conta que dez das dezesseis organizações pesquisadas não possuía convênio com o poder público, particularidade da amostragem que tornava impossível confirmar a hipótese.

Compromisso das organizações dos entrevistados

Como explicamos anteriormente, os representantes da sociedade civil trabalham em organizações que atuam na mesma área do Conselho. No entanto, existem organizações mais compromissadas com a atuação dos seus trabalhadores nos espaços de discussão, outras menos. Tal compromisso é importante para as práticas dos conselheiros.

Algumas organizações contratam trabalhadores especialmente para atuarem nos espaços de discussão de políticas públicas. Esse é o caso da organização do conselheiro B do CMAS/SA:

A entidade tem gente que é pra isso, pra ir nos lugares representando a instituição. Eu mesmo fui contratado pra trabalhar como representante institucional da minha organização (Conselheiro B do CMAS/SA).

Por sua vez, existem organizações que não contratam profissionais especialmente para esse fim, mas escolhem um dos seus trabalhadores para atuar nas diversas reuniões da área. Como exemplo, o conselheiro B do COMAS/SP contou que:

[...] outro colega era representante da sociedade civil no Conselho da Assistência Social, mas, por demanda da entidade, teve que sair para cumprir outra função, abrindo uma nova vaga. Depois me chamaram e eu aceitei.

Nos dois casos, os diretores e colegas das organizações dos conselheiros acompanham as atividades dos seus trabalhadores nos espaços de discussão, orientando-os e oferecendo os recursos necessários para tais atividades.

Com o intuito de compararmos as organizações dos conselheiros, classificamos as organizações que possuem ativistas dedicados quase integralmente à atuação nas reuniões da área e que acompanham as atividades dos seus trabalhadores como altamente comprometidas com os espaços de discussão. Já as organizações

que não possuem um trabalhador somente para a atuação nas diversas reuniões, mas que acompanham as atividades dos seus membros nos espaços de discussão, são definidas como instituições de compromisso médio. Por sua vez, as organizações que não contam com trabalhadores exclusivos para a atuação nos espaços de cogestão, e que não acompanham o trabalho daqueles que comparecem nas diversas reuniões, apresentam baixo grau de compromisso com os espaços de discussão, segundo nossa classificação.

Adotando tal classificação, verificamos que no Conselho de Saúde de São Paulo quase todos os conselheiros trabalhavam em organizações com compromisso médio. Diferentemente do que averiguamos nos demais Conselhos, não entrevistamos ninguém do CMS/SP ligado a organizações com baixo compromisso. Por sua vez, a maioria das organizações dos entrevistados do Conselho de Saúde de Santo André possuía baixo compromisso com os espaços de discussão.

Nos diversos formatos de organizações em que trabalhavam os entrevistados, encontramos organizações de alto, médio e baixo compromisso. Todavia, não observamos baixo compromisso em nenhum movimento social - formato predominante das organizações dos conselheiros da Saúde de São Paulo.

Tabela 3- Compromisso das organizações com os espaços de discussão, segundo o formato das organizações e os Conselhos pesquisados

Compromisso das organizações	Org. de defesa N°	Movimentos sociais N°	Assoc. popular N°	Assoc. profissionais N°	Org. de serviços N°	Não foi indicado por org. N°	Total N°
Compromisso alto	1 CMAS/SA	1 CMS/SP	-	1 CMS/SA	2 COMAS/SP CMAS/SA	-	5
Compromisso médio	1 CMS/SP	2 CMS/SP CMS/SP	1 CMS/SP	1 CMS/SA	-	-	5
Compromisso baixo	2 CMS/SA CMAS/SA	-	-	1 COMAS/SP	2 CMS/SA CMS/SA	-	5
Não foi indicado por organização	-	-	-	-	-	1 COMAS/SP	1
Total (N°)	4	3	1	3	4	1	16

7.4- Síntese dos fatores que afetam as práticas dos conselheiros

Examinamos neste capítulo informações sobre os Conselhos, os conselheiros e as organizações dos entrevistados, para compreendermos os fatores que afetam as práticas e concepções dos representantes, mais especificamente, porque alguns conselheiros são mais próximos dos usuários dos serviços públicos e dos militantes da área.

Não encontramos relação das práticas dos conselheiros com sua filiação partidária ou com o posicionamento dos gestores públicos. Tampouco encontramos ligação entre as respostas dos conselheiros e a existência de financiamento público para suas organizações.

No entanto, há conexão entre as concepções dos conselheiros, o nível de organização popular na área do Conselho e o formato das organizações dos entrevistados. Também há relação das práticas dos representantes com sua dedicação às diversas reuniões da área e com o compromisso das organizações em que trabalham.

Detalhando melhor essas conexões, no que tange à organização popular, existem mais arenas para a discussão de políticas públicas na cidade de São Paulo, quando comparada com o município de Santo André. Se analisarmos apenas São Paulo, a área da Saúde é a que possui mais espaços de discussão: são vários os fóruns espalhados pela cidade que reúnem militantes de organizações civis da área da Saúde, ademais sempre assíduos nas reuniões do Conselho. Daí porque concluímos que a área da Saúde em São Paulo é a que conta com a organização popular mais forte dentre todas as pesquisadas.

Os conselheiros da Saúde de São Paulo, além disso, atuavam em movimentos sociais e em outras organizações civis próximas dos usuários dos serviços de Saúde e dos ativistas da área. Por isso, suas práticas de representação eram diferentes das práticas dos que atuavam em associações profissionais, como era o caso de parte dos conselheiros da Saúde de Santo André, detentores de cargos técnicos em associações profissionais e com baixo grau de envolvimento com os militantes da área ou com os usuários dos serviços de Saúde.

Vale destacar que o formato das organizações que podem ser eleitas para o Conselho é definido pelas legislações. Por isso os critérios de composição de tais arenas têm impacto sobre as práticas dos representantes.

Quanto à dedicação dos conselheiros, mais de dois terços dos entrevistados havia ocupado o cargo antes. Dentre todos os entrevistados, os conselheiros da Saúde de São Paulo eram os que mais despendiam tempo com a atuação nos espaços de discussão: três ou mais dias da semana.

O compromisso das organizações dos conselheiros com os espaços de discussão também tem relação com suas práticas, na medida em que o ativismo exige tempo e recursos. Nessa questão, destacam-se as organizações dos conselheiros da Saúde de São Paulo, pois nenhuma delas possuía baixo grau de compromisso com a atuação dos seus trabalhadores nos espaços de discussão, ao contrário das organizações dos entrevistados da Saúde de Santo André, que em sua maioria possuíam baixo compromisso.

Em suma, o maior envolvimento dos conselheiros da Saúde de São Paulo com os militantes da área e com os usuários do sistema de Saúde tem relação com a alta dedicação deles às diversas reuniões da área. Além disso, o fato de a maior parte desses conselheiros atuarem em movimentos sociais e em outras organizações compromissadas com os espaços de discussão faz com que estejam em constante contato com os usuários e ativistas. Por fim, tais conselheiros contam com forte organização popular na área da Saúde em São Paulo.

Todas essas características estão inter-relacionadas. As organizações mais próximas dos usuários e dos militantes da área incentivam seus membros a atuarem nos espaços de discussão, por isso os conselheiros dedicam mais tempo às reuniões da área. Essa dedicação é incentivada e possibilitada pela forte mobilização das organizações civis.

Tais características ajudam a compreender as distintas práticas de representação dos conselheiros, mas não esgotam as explicações, pois outras questões provavelmente têm relação com a atuação dos representantes.

Quadro 8- Síntese dos fatores que afetam as práticas dos conselheiros

	COMAS/SP	CMAS/SA	CMS/SP	CMS/SA
Organização popular	Fóruns regionais e um Fórum principal de Assistência Social. Membros do Fórum comparecem nas reuniões do Conselho	Existe o Fórum de Assistência Social da região do ABC, composto prioritariamente por gestores públicos. Seus membros não comparecem regularmente às reuniões do Conselho	Forte mobilização das organizações civis que atuam em diversos espaços de discussão espalhados pela cidade. Seus ativistas comparecem nas reuniões do Conselho	Existe o Fórum de Saúde Mental do Grande ABC, mas não encontramos nenhum membro do Fórum nas reuniões do Conselho
Formato das organizações com mais assentos nos Conselhos	Equilibrado entre usuários ou org. de usuários, orgs. de Assistência Social e orgs. de trabalhadores (três vagas para cada segmento)	As regras beneficiam as organizações prestadoras de serviços de Assistência Social (seis das nove vagas podem ser ocupadas por essas organizações)	As regras beneficiam os movimentos populares e sociais (onze das dezesseis vagas do Conselho podem ser ocupadas por essas organizações)	Existem mais assentos para as organizações de usuários do SUS (oito das dezesseis vagas do Conselho podem ser ocupadas por essas organizações)
Posicionamento dos gestores públicos em relação às decisões dos representantes da sociedade civil	Baixo grau de compromisso, segundo os entrevistados. O Conselho passava por problemas na eleição	Forte compromisso, segundo os entrevistados. Reuniões transcorriam sem nenhum embate	Baixo grau de compromisso, verificado pelas denúncias nas atas e pelos embates entre sociedade civil e governo. Problemas na eleição	Compromisso médio, segundo os entrevistados. Gestores sempre comparecem às reuniões
Filiação partidária dos conselheiros	Nenhum filiado entre os entrevistados. Partido do governo: DEM	1 é filiado ao PT 1 é filiado ao PC do B 1 não é filiado Partido do governo: PTB	3 são filiados ao PT 1 é filiado ao PC do B 1 não é filiado Partido do governo: DEM	3 são filiados ao PT 2 não são filiados Partido do governo: PTB
Profissionalização dos conselheiros: quem já exerceu o cargo	2 foram conselheiros antes 1 nunca foi conselheiro	3 foram conselheiros antes	5 foram conselheiros antes	3 foram conselheiros antes 2 nunca foram conselheiros
Profissionalização dos conselheiros: dedicação aos espaços de discussão	3 comparecem 1 ou 2 vezes por semana	2 dedicam 1 ou 2 vezes por semana 1 dedica 1 ou 2 vezes por mês	3 dedicam 5 ou mais vezes por semana 2 vão 3 ou 4 vezes por semana	3 dedicam 1 ou 2 vezes por mês 2 dedicam 1 ou 2 vezes por semana
Financiamento público para as organizações	1 org. é conveniada 1 org. não é conveniada 1 não foi indicado por org.	2 org. são conveniadas 1 org. não é conveniada	4 org. não são conveniadas 1 org. é conveniada	4 org. não são conveniadas 1 org. é conveniada
Compromisso das organizações dos entrevistados	1 org. tem alto grau de compromisso 1 org. tem baixo compromisso 1 não foi indicado por org.	2 org. têm alto grau de compromisso 1 org. tem baixo grau de compromisso	4 org. têm grau de compromisso médio 1 org. tem alto grau de compromisso	3 org. têm baixo grau de compromisso 1 org. tem alto grau de compromisso 1 org. tem compromisso médio

8- CONCLUSÕES

Tem crescido o número de arenas extraparlamentares voltadas à discussão e formulação de políticas públicas em que ocorrem práticas de representação política. Contudo, as características dessas práticas ainda não foram suficientemente exploradas.

O objetivo do presente trabalho foi justamente analisar a representação exercida em arenas extraparlamentares, investigando as práticas e concepções dos representantes que atuam em nome da sociedade civil nos Conselhos Gestores de Saúde e de Assistência Social, situados nos municípios de São Paulo e de Santo André.

As questões investigadas na pesquisa foram inspiradas nas perspectivas teóricas sobre a representação. São cinco as principais perspectivas que explicam o conceito, ou seja, a existência da representação: as perspectivas simbólica, descritiva, da autorização, da *accountability* e a substantiva (cf. PITKIN [1967] 1985).

Com base nessas perspectivas teóricas, pesquisamos as seguintes dimensões empiricamente observáveis da representação: as regras de composição dos Conselhos, o processo por meio do qual os representantes obtêm autorização, a forma como os representantes tomam decisões e prestam contas das suas ações, e o controle sobre suas atividades. Por fim, investigamos a visão dos conselheiros a respeito da legitimidade das suas práticas de representação.

Primeiramente, observamos que é grande o poder de decisão dessas arenas extraparlamentares. Compete aos Conselhos Gestores formular e fiscalizar políticas públicas, decidir sobre a aplicação de recursos e ainda normatizar e acompanhar o trabalho das organizações privadas ou civis que atuam na área. Por exemplo, as organizações de assistência social dependem da aprovação do Conselho para ter suas atividades regulamentadas. Só assim tais organizações podem receber verbas públicas. Além disso, as normas para suas atividades são definidas pelos Conselhos. Posto que os interesses das organizações civis e governamentais são discutidos e decididos nos Conselhos Gestores, os ativistas e trabalhadores dessas organizações frequentam as reuniões e disputam o cargo de conselheiro.

Devido ao papel central que os Conselhos Gestores têm nas políticas públicas, são constantes os conflitos entre os membros do poder público e os militantes das

organizações civis para definir quem tem mais poder dentro dessas arenas, e, conseqüentemente, os grupos que serão beneficiados pelas decisões dos Conselhos. Nesses embates, os critérios que definem a composição dos Conselhos e o processo eleitoral são centrais, na medida em que determinam quem serão os representantes com poder de decisão.

A composição dos Conselhos é estabelecida pelas legislações. Conforme as orientações legais, os Conselhos devem ser paritários, ou seja, o número de representantes do governo deve ser o mesmo que o de representantes da sociedade civil. Os representantes da sociedade civil, por sua vez, devem ser ligados a organizações civis da área do Conselho. Tais organizações civis podem ter os seguintes formatos: ONGs, organizações de defesa de direitos, organizações prestadoras de serviços, associações populares, movimentos sociais, associações profissionais, etc. Pertencer a uma dessas organizações é pré-condição para que um ativista seja escolhido como conselheiro da sociedade civil. Além dos conselheiros, os cidadãos que votam nas eleições dos Conselhos e que frequentam suas reuniões também são vinculados a organizações que atuam com políticas públicas.

Portanto, não há participação direta dos cidadãos afetados pelas decisões dos Conselhos nas suas reuniões. Tal como constataram diversos estudos, os Conselhos Gestores são ocupados por trabalhadores de organizações civis que atuam como representantes. Ou seja, nos Conselhos, os ativistas ligados a organizações civis falam e decidem em nome da sociedade civil.

A prática de representação intermediada por organizações civis não é novidade no universo dos Conselhos, pois as primeiras leis que criaram e regulamentaram tais arenas já determinavam a atuação de organizações representativas. Ademais, os ativistas vinculados a organizações possuem mais tempo e recursos para atuarem nos espaços de discussão.

Constam também nas legislações que regem os Conselhos as orientações para o processo de autorização dos representantes - a segunda dimensão da representação abordada neste trabalho.

Nos Conselhos pesquisados, os representantes da sociedade civil são escolhidos por meio de eleições e nelas, apenas os cidadãos que mantêm vínculos com organizações da área do Conselho podem votar ou ser votados. Ademais, a divulgação do processo eleitoral, quando acontece, atinge somente os militantes da

área. Portanto, o processo de escolha dos representantes da sociedade civil é restrito aos ativistas ligados a organizações que trabalham com os mesmos temas tratados nos Conselhos. Segue-se que, além da legislação que rege a composição dos Conselhos, o processo de autorização também favorece que sua composição seja monopolizada por ativistas ligados a organizações civis.

Também investigamos a dimensão da representação substantiva, ou seja, como os representantes atuam. Sobre essa questão, os conselheiros acreditam que suas decisões beneficiam os interesses dos usuários do sistema de Saúde ou de Assistência Social, a população e, com menor frequência, as organizações civis. Contudo, geralmente os representantes formulam suas decisões no âmbito das organizações civis e do próprio Conselho, sem consultar seus representados.

A quarta dimensão da representação investigada foi a *accountability* dos representantes. Nesse sentido, pesquisamos a prestação de contas e o controle sobre as ações dos conselheiros.

Assim como no caso das outras dimensões pesquisadas, constatamos que a prestação de contas e o controle sobre as ações dos conselheiros são restritos às organizações civis e aos militantes da área. Especificamente, os conselheiros prestam contas das atividades realizadas nos Conselhos aos diretores e colegas das organizações em que trabalham e aos ativistas que comparecem nos espaços de discussão. Esses mesmos atores por vezes acompanham o desempenho dos conselheiros. Por sua vez, a frequência dos representantes às reuniões dos Conselhos é controlada pelos membros da própria instituição.

Em conjunto, tais informações nos permitem afirmar que as formas de controle sobre as ações dos conselheiros são fracas, uma vez que não existem acordos formais e instituições capazes de orientar as decisões dos representantes, exigir prestação de contas ou determinar punições para quando agirem incorretamente. Esses mecanismos, no entanto, são centrais na representação parlamentar. Por isso ganha importância a existência de acordos formais e de instituições que impulsionem a *accountability* dos representantes nas arenas extraparlamentares.

Para alguns conselheiros, os representantes nos Conselhos devem agir com ética, dessa forma suas ações seriam controladas. Essa afirmação aproxima o controle sobre as práticas dos conselheiros do que Mansbridge (2003) define como representação *gyroscopic*, isto é, uma forma de representação em que as ações dos representantes são guiadas e controladas pelos seus princípios internos, por isso

não é necessário que os representantes prestem contas dos seus atos aos seus eleitores. Nessa forma de representação, a garantia da boa deliberação acontece na seleção dos candidatos, pois os representantes são escolhidos por possuírem bons princípios e convicções semelhantes às dos eleitores.

Em suma, concluímos que a representação nos Conselhos Gestores não possui os mesmos critérios da representação parlamentar. Na representação parlamentar os cidadãos possuem diversos mecanismos de controle e influência sobre os representantes, tais como: o processo eleitoral, os tribunais, o referendo, o *impeachment*, as manifestações, a mídia, etc. Já nos Conselhos, canais de controle e comunicação entre os representantes e os representados nem sempre estão presentes. Além disso, a composição dos Conselhos, o processo de autorização, a prestação de contas e o controle sobre as atividades dos conselheiros são restritos aos militantes de organizações civis.

Embora a representação exercida nos Conselhos Gestores não compartilhe dos mesmos critérios da representação parlamentar, não é possível cancelar a legitimidade das práticas dos conselheiros. Por isso, buscamos entender a legitimidade dessa representação a partir das concepções dos próprios atores que a exercem.

Percebemos que os conselheiros se consideram representantes dos grupos defendidos pelas suas organizações, dos usuários dos serviços públicos e das causas da Saúde ou da Assistência Social. Eles se consideram representantes porque defendem grupos ou causas no seu cotidiano de trabalho. Por meio dessa experiência, os conselheiros conseguem saber quais as demandas dos grupos ou causas que representam. A experiência, aliada ao conhecimento sobre a área, teriam ambos determinado a escolha dos entrevistados para o cargo de conselheiro.

Noutras palavras, segundo os próprios conselheiros, os representantes que atuam em nome da sociedade civil promovem e defendem as demandas das causas e dos segmentos da população que representam nos Conselhos há bastante tempo. O trabalho cotidiano em prol dessas demandas sociais justificaria a representação exercida pelos conselheiros. Ou seja, ainda que alguns conselheiros tenham apresentado outros argumentos – como o fato de terem sido eleitos –, a legitimidade dos representantes derivaria principalmente da sua capacidade de atuar em prol de outros.

Por conseguinte, as justificativas dos conselheiros sobre suas práticas de representação em sua maioria remetem à perspectiva da representação substantiva. Conforme os argumentos dessa perspectiva, a representação deve ser entendida como a atuação em nome e no interesse de outros.

Ainda que as respostas dos conselheiros sobre suas práticas de representação tenham sido semelhantes, encontramos um pequeno número de conselheiros cujas práticas se aproximam do que se espera dessas arenas, na medida em que revelaram ser mais próximos dos militantes e dos usuários dos serviços públicos. Esse é o caso dos conselheiros da Saúde de São Paulo - vinculados principalmente a movimentos sociais: suas candidaturas foram mais discutidas e divulgadas entre os militantes da área, eles estabelecem mais contatos semanais com outros atores e foram os únicos a afirmar que conversam com os usuários dos serviços de Saúde para formular suas decisões. Portanto, o comportamento idealizado a respeito daqueles que atuam nas arenas extraparlamentares existe, mas não é frequente nem sistemático.

Para compreendermos os fatores que favorecem essas práticas de representação, em uma segunda etapa da pesquisa empírica reunimos informações sobre os Conselhos, os conselheiros e as organizações em que trabalham.

Constatamos que os conselheiros da Saúde de São Paulo dedicavam mais tempo às diversas reuniões sobre a Saúde. Além disso, esses conselheiros trabalhavam em movimentos sociais e em outras organizações que acompanhavam a atuação dos seus ativistas nos espaços de discussão e que tinham mais contatos com os usuários e com os militantes da Saúde. Outra característica importante é a forte organização popular em prol da Saúde em São Paulo, visto que existem diversos fóruns regionais em que militantes de organizações civis discutem os problemas e as soluções para a área.

Na realidade, essas características estão inter-relacionadas. Os conselheiros da Saúde de São Paulo têm mais contatos com os usuários e militantes da Saúde porque são incentivados a se dedicar aos espaços de discussão pelas organizações civis em que trabalham e também porque contam com uma forte mobilização das organizações civis da área. Todas essas características têm relação com as práticas dos conselheiros, no entanto, não explicam por completo as diferenças nos seus comportamentos.

É interessante notar que as pesquisas sobre os Conselhos ressaltam as qualidades e características dos Conselhos de Saúde localizados em grandes capitais, que são usadas como exemplos do universo dos Conselhos. Entretanto, a julgar por nossa amostra, as práticas de representação dos conselheiros de Saúde de São Paulo são antes a exceção que a regra. A própria instituição não é semelhante às outras – o Conselho de Saúde de São Paulo é mais antigo, organizado e a área da Saúde em São Paulo apresenta forte mobilização popular.

Considerando que o universo dos Conselhos é mais variado do que a literatura afirma, as pesquisas devem atentar para as diferenças entre as arenas extraparlamentares. Nessa tarefa, as conclusões sobre um determinado Conselho não devem ser extrapoladas para todos os outros e as pesquisas devem incluir Conselhos de diversas áreas e localidades. Caso contrário, as análises ficarão enviesadas pela escolha do objeto. Por se tratar de um Conselho com características próprias, outra sugestão é abordar os Conselhos de Saúde como modelo de controle e comparação nas análises, mas não como algo idêntico ao universo dos Conselhos em geral.

Para o aperfeiçoamento do modelo de análise, sugerimos também que as pesquisas sobre a representação exercida nas arenas extraparlamentares não se pautem apenas em comparações com as características das arenas parlamentares. Tal comparação ajuda a decifrá-las, mas a inexistência de tais características nas arenas extraparlamentares de formulação de políticas públicas não pode cancelar a análise. É preciso buscar entre os próprios atores que vivenciam esses fenômenos os significados da representação extraparlamentar.

Ademais, não é necessário retomar as qualidades da participação para destacar a importância dos Conselhos Gestores e dos espaços de discussão de políticas públicas. Apesar de os Conselhos serem considerados capazes de aprimorar a democracia representativa por meio da participação dos cidadãos nas políticas públicas, os cidadãos afetados pelas suas decisões não participam diretamente dessas arenas extraparlamentares. Isso não impede, no entanto, que tais experiências consigam cumprir em parte o que é esperado pela literatura, visto que, conforme as afirmações dos conselheiros, os Conselhos conseguem incluir na agenda e nas decisões públicas demandas sociais que precisam de proteção estatal. Portanto, o fato de os Conselhos não incluírem a ampla participação dos

cidadãos nas suas decisões, não anula a importância dessas arenas na democratização da esfera pública.

O importante a ser observado é que a inclusão dessas demandas não acontece por meio da participação, e sim da representação. Nesse sentido, por meio da representação as demandas sociais seriam incluídas nas políticas públicas, assim como preveem os autores que ressaltam as qualidades das práticas representativas.

Por conseguinte, para aprimorar as análises dessas experiências, é importante que os estudos sobre os espaços de discussão e formulação de políticas públicas debatam com as teorias da representação. Assim será possível examinar as potencialidades e os limites das práticas extraparlamentares.

Uma vez assumido o caráter representativo das arenas extraparlamentares, também será possível formular mecanismos que ampliem a influência dos cidadãos no processo de autorização, na formulação das decisões e no controle sobre as ações dos representantes. Já que tais mecanismos são constantemente debatidos quando se trata das arenas parlamentares - o executivo e o legislativo -, essa reflexão deveria ser ampliada para as arenas extraparlamentares.

Fazendo um balanço do presente trabalho, percebemos que uma das limitações da pesquisa está relacionada com as informações recolhidas para entender a expansão das ações de alguns conselheiros para além do universo restrito das organizações civis. Por se tratar de um estudo exploratório, não foi possível desvendar por completo as variáveis que explicam tal fenômeno, considerando que muitas outras informações têm relação com a questão. Sem dúvida, a investigação de mais informações sobre os Conselhos e sobre os conselheiros acrescentaria contribuições valiosas às descobertas da pesquisa.

Para finalizar, acreditamos que este trabalho contribui com os estudos da área ao deslocar a imagem de que os Conselhos Gestores destinam-se à participação da comunidade, na medida em que ressaltamos a representação exercida nessas arenas extraparlamentares de formulação de políticas públicas.

Nossa investigação também amplia o conhecimento sobre o tema ao examinar a representação exercida por trabalhadores de organizações civis em arenas extraparlamentares e ao propor novas formas de análise do fenômeno. Dessa forma, contribuimos para preencher as lacunas existentes nos estudos sobre a representação extraparlamentar.

9- BIBLIOGRAFIA

- ABERS, R.; KECK, M. Representando a diversidade: Estado, sociedade e “relações fecundas” nos Conselhos Gestores. *CADERNO CRH*, vol. 21, nº 52. Salvador: Jan./Abr. 2008. p. 99-112.
- ACKERMAN, J. Co-Governance for Accountability: Beyond “Exit” and “Voice”. *World Development*, vol. 32, nº 3, 2004. p. 447-463.
- ARATO, A. Representação, Soberania Popular e *Accountability*. *Lua Nova*, nº 55-56. São Paulo: 2002. p. 85-103.
- ARRETCHE, M. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, nº 31. São Paulo: 1996. p. 44-66.
- AVRITZER, L. (org.). *A participação em São Paulo*. São Paulo: UNESP, 2004.
- _____. Teoria democrática e deliberação pública. *Lua Nova*, nº 50. São Paulo: 2000. p.25-46.
- _____. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, B. (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 561-568.
- _____. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. *DADOS - Revista de Ciências Sociais*, nº 3. Rio de Janeiro: 2007. p. 443-464.
- BAPTISTA, M. *et al.* Uma aproximação ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente do município de São Paulo. (Observatório dos Direitos do Cidadão). São Paulo: Pólis/PUC-SP, 2002.
- BOBBIO, N. *A teoria das formas de governo*. Brasília: UnB, 1994
- _____. *O futuro da democracia*. São Paulo: Paz e Terra, 2004.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988*. São Paulo: Atlas, 2004.
- _____. *Lei nº 8.069*, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências.
- _____. *Lei nº 8.142*, de 28 de dezembro de 1990. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde.

- _____. *Lei nº 8.742*, de 7 de dezembro de 1993. Lei Orgânica da Assistência Social.
- _____. *Resolução do Conselho Nacional de Saúde nº 333*, de 4 de novembro de 2003. Aprova as diretrizes para criação, reformulação, estruturação e funcionamento dos Conselhos de Saúde.
- BENEVIDES, M. *A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*. São Paulo: Ática, 1991.
- BRESSER-PEREIRA, L. Democracia Republicana e Participativa. *Novos Estudos CEBRAP*, nº 71. São Paulo: 2005. p. 77-91.
- BRYANT, C. Evaluations and accountability in emergency relief. In: EBRAHIM, A.; WEISBAND, E. (eds.) *Global accountabilities: participation, pluralism, and public ethics*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007. p. 168-192.
- BURKE, E. *Speech to the Electors of Bristol at the Conclusion of the Poll (1774)*. Retirado em 15/7/2007 do site:
<http://www.ourcivilisation.com/smartboard/shop/burkee/extracts/chap4.htm>
- CAMPILONGO, C. *Representação Política*. São Paulo: Ática, 1988.
- CARDOSO, R. A trajetória dos movimentos sociais. In: DAGNINO, E. (org.). *Anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994. p. 81-90.
- CASTIGLIONE, D.; WARREN, M. Rethinking Democratic Representation: Eight Theoretical Issues. Trabalho apresentado no *Workshop Rethinking Democratic Representation*. University of British Columbia, 18-19 de maio, 2006.
- CHAIA, V. Dificuldades atuais para a ação dos Conselhos. IN: SOUTO, A.; PAZ, R. (orgs.). *Seminário Articulação entre os Conselhos Municipais*. (Observatório dos Direitos do Cidadão). São Paulo: Polis/PUC-SP, 2003. p. 30-38.
- CHALMERS, D.; MARTIN, S.; PIESTER, K. Associative Networks: new structures of representation for the popular sector? In: CHALMERS, D. *et al. The new politics of inequality in America: Rethinking participation and representation*. Oxford: Oxford University Press, 1997. p. 543-582.
- CHARNOVITZ, S. Accountability of Non-Governmental Organizations in Global Governance. In: JORDAN, L.; TUIJL, P. (eds.). *NGO Accountability: Politics, Principles and Innovations*. London: Earthscan, 2006. p. 21-42.
- COELHO, V. Democratização dos Conselhos de Saúde: o paradoxo de não atrair novos aliados. *Novos Estudos CEBRAP*, nº 78. São Paulo: 2007. p. 77-92.

- _____; NOBRE, M. (orgs.). *Participação e Deliberação: Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Ed. 34, 2004.
- _____; VERÍSSIMO, J. Considerações sobre o processo de escolha dos representantes da sociedade civil nos Conselhos de Saúde de São Paulo. In: AVRITZER, L. (org.). *A participação em São Paulo*. São Paulo: UNESP, 2004. p. 105-122.
- CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL/SP. Informações retiradas no dia 19/11/2007 do site:
http://portal.prefeitura.sp.gov.br/secretarias/SAssistencia_social/comas
- CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE/SP. Informações retiradas no dia 19/11/2007 do site: <http://portal.prefeitura.sp.gov.br/secretarias/saude/cms>
- CORNWALL, A.; COELHO, V. *Spaces for Change? The Politics of Citizen Participation in New Democratic Arenas*. In: CORNWALL, A.; COELHO, V. (eds.). *Spaces for Change? The Politics of Citizen Participation in New Democratic Arenas*. London, New York: Zed Books, 2007. p. 1-29.
- CÔRTEZ, S. Arcabouço histórico-institucional e a conformação de Conselhos Municipais de Políticas Públicas. *Educar*, nº 25. Curitiba: UFPR, 2005a. p. 143-174.
- _____. Arcabouço institucional e a participação em Conselhos Municipais de Saúde e Assistência Social. In: SANTOS JUNIOR, O. *et al.* (orgs.). *Governança democrática e poder local: a experiência dos Conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan/Fase, 2004. p. 249-286.
- _____. Fóruns participativos e governança: uma sistematização das contribuições da literatura. In: LUBAMBO, C.; COELHO, D.; MELO, M. (orgs.). *Desenho Institucional e Participação Política: experiências no Brasil contemporâneo*. Petrópolis: Vozes, 2005b. p. 13-32.
- _____. Participação de usuários nos Conselhos Municipais de Saúde e Assistência Social de Porto Alegre. In: PERISSINOTO, R.; FUKS, M. (orgs.). *Democracia: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2002. p.167-210
- _____. Viabilizando a participação em Conselhos de Política Pública Municipais: arcabouço institucional, organização do movimento popular e policy communities. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (orgs.). *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007. p. 125-144.
- COUTINHO, C. *Gramsci*. Porto Alegre: L&PM, 1981.

- CUNILL GRAU, N. Espacios públicos no estatales para mejorar la calidad de las políticas. Una visión sobre América Latina. In: ISUNZA VERA, E.; OLVERA, A. (coords.). *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*. México: CIESAS-UV-Miguel Ángel Porrúa, 2006. p. 167-192.
- _____. Nudos críticos de la accountability social: Extrayendo lecciones de su institucionalización em América Latina. In: PERUZZOTTI, E.; SMULOVITZ, C. (eds.). *Controlando la política: Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Temas, 2002. p. 193-218.
- DAGNINO, E. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: DAGNINO, E. (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 279-302.
- _____; OLVERA, A.; PANFICHI, A. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: DAGNINO, E.; OLVERA, A.; PANFICHI, A. (org.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2006. p. 13-91.
- EBRAHIM, A. Towards a reflective accountability in NGOs. In: EBRAHIM, A.; WEISBAND, E. (eds.). *Global accountabilities: participation, pluralism, and public ethics*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007. p. 193-224.
- _____; WEISBAND, E. (eds.). *Global accountabilities: participation, pluralism, and public ethics*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- _____. Introductions: forging global accountabilities. In: EBRAHIM, A.; WEISBAND, E. (eds.). *Global accountabilities: participation, pluralism, and public ethics*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007. p. 01-24.
- EDWARDS, M. Foreword. In: JORDAN, L.; TUIJL, P. (eds.). *NGO Accountability: Politics, Principles and Innovations*. London: Earthscan, 2006.
- ELSTER, J. *Peças e engrenagens das ciências sociais*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994.
- FOX, J. Sociedad civil y políticas de rendición de cuentas. *Perfiles Latinoamericanos*, nº27. México: FLACSO, 2006. p. 33-68.
- FUKS, M. Democracia e participação no Conselho Municipal de Saúde de Curitiba (1999-2001). In: FUKS, M.; PERISSINOTO, R.; ROSÁRIO DE SOUZA, N.

- (orgs.). *Democracia e participação: os Conselhos Gestores do Paraná*. Curitiba: UFPR, 2004. p. 13-44.
- _____; PERISSINOTO, R.; ROSÁRIO DE SOUZA, N. (orgs.). *Democracia e participação: os Conselhos Gestores do Paraná*. Curitiba: UFPR, 2004.
- GAVENTA, J. Foreword. In: CORNWALL, A.; COELHO, V. (eds.). *Spaces for Change? The Politics of Citizen Participation in New Democratic Arenas*. London, New York: Zed Books, 2007.
- GOHN, M. *Conselhos Gestores e participação sociopolítica*. São Paulo: Cortez, 2003.
- _____. Os Conselhos municipais e a gestão urbana. In: SANTOS JUNIOR, O. *et al.* (orgs.). *Governança democrática e poder local: a experiência dos Conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan/Fase, 2004. p.57-94.
- GOULART, J. Poder local e novas experiências democráticas: dinâmica federativa e democratização de processos decisórios - desconcentração tributária, orçamento participativo e políticas públicas de Saúde em Piracicaba (1989/1992) e Santa Bárbara D'Oeste (1997/2000). Tese (Doutorado). São Paulo: Universidade de São Paulo/Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, 2002.
- GLOBAL MEETING FOR UNDP PRACTITIONERS. *Voice and accountability*. Bogotá, Colombia: December, 2008.
- GURZA LAVALLE, A. Sem pena nem glória: o debate sobre a sociedade civil nos anos 1990. *Novos Estudos Cebrap*, nº 66. São Paulo: 2003. p. 91-109.
- _____; ACHARYA, A.; HOUTZAGER, P. Beyond comparative anecdotalism: Lessons on civil society and participation from São Paulo, Brasil. *World Development*, vol. 33, nº 6. Brighton: Institute of Development Studies (IDS), 2005. p. 951-964.
- _____. Lugares e atores da democracia: arranjos institucionais participativos e sociedade civil em São Paulo. In: COELHO, V.; NOBRE, M. (orgs.). *Participação e Deliberação: Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Ed. 34, 2004. p. 343-67.
- GURZA LAVALLE, A.; HOUTZAGER, P.; CASTELLO, G. A Construção Política das Sociedades Civis. In: GURZA LAVALLE, A (org.). *O Horizonte da Política:*

Questões Emergentes e Agendas de Pesquisa. São Paulo: Cosac & Naify, no prelo.

_____. Democracia, pluralização da representação política e sociedade civil. *Lua Nova*, nº 67. São Paulo: 2006a. p. 49-193.

_____. Representação política e organizações civis: novas instâncias de mediação e o desafio da legitimidade. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, nº 60. São Paulo: 2006b. p. 43-66.

_____. Sociedade Civil, Representação e a dupla face da *Accountability*: cidade do México e São Paulo. *CADERNO CRH*, vol. 21, nº 52. Salvador: Jan./Abr. 2008. p. 67-86.

_____. *et al.* Formas de Representação nos Conselhos Setoriais de Políticas Públicas de São Paulo. Relatório de Pesquisa: Polis/Cebrap/IDS, s/d.

GURZA LAVALLE, A.; ISUNZA VERA, E. Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática. In: ISUNZA VERA, E.; GURZA LAVALLE, A. (coords.). *La innovación democrática en América Latina*. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social. México: CIESAS-Universidad Veracruzana, 2010. p. 17-82.

HOBBS, Thomas [1651]. *Leviatã*. São Paulo: Martin Claret, 2003.

IBGE. *Perfil dos Municípios Brasileiros: Pesquisa de Informações Básicas Municipais* 2001. Rio de Janeiro: IBGE, 2001.

_____. *Estimativas das populações residentes*, em 1º de julho de 2009, segundo os Municípios. Rio de Janeiro: IBGE, 2009.

ISUNZA VERA, E. Para analizar los procesos de democratización: interfaces societatales, proyectos políticos y rendición de cuentas. In: ISUNZA VERA, E.; OLVERA, A. (coords.). *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*. México: CIESAS-UV-Miguel Ángel Porrúa, 2006a. p. 265-291.

_____. Interfaces societais, prestação de contas e projetos políticos no contexto da transição mexicana (dois casos para reflexão). In: DAGNINO, E.; OLVERA, A.; PANFICHI, A. (org.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2006b. p. 261-308.

- _____ ; OLVERA, A. (coords.). *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*. México: CIESAS-UV-Miguel Ángel Porrúa, 2006
- JORDAN, L. Nuevas formas de abordar la rendición de cuentas: derechos y contexto. In: ISUNZA VERA, E.; OLVERA, A. (coords.). *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*. México: CIESAS-UV-Miguel Ángel Porrúa, 2006. p. 345-370.
- _____ ; TUIJL, P. (eds.). *NGO Accountability: Politics, Principles and Innovations*. London: Earthscan, 2006.
- _____. Rights and Responsibilities in the Political Landscape of NGO Accountability: Introductions and Overview. In: JORDAN, L.; TUIJL, P. (eds.). *NGO Accountability: Politics, Principles and Innovations*. London: Earthscan, 2006. p. 03-20.
- KOSLINSKI, M. Um estudo sobre ONGs e suas relações de 'Accountability'. Tese (Doutorado). Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro/Instituto de Filosofia e Ciências Sociais: 2007.
- KOWARICK, L. Movimentos urbanos no Brasil contemporâneo: uma análise da literatura. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, nº 3, vol. 1. São Paulo: 1987. p. 38-50.
- LABRA, M. A qualidade da representação dos usuários nos Conselhos Distritais de Saúde no Rio de Janeiro e a dimensão associativa. Relatório final de pesquisa. Rio de Janeiro: ENPS/FIOCRUZ, 2003.
- _____. Conselhos de Saúde: dilemas, avanços e desafios. In: LIMA, N. *et al.* (org.). *Saúde e democracia: história e perspectivas do SUS*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2005. p. 353-383.
- _____ ; AUBYN DE FIGUEIREDO, J. Associativismo, participação e cultura cívica. O potencial dos Conselhos de Saúde. *Ciência & Saúde Coletiva*, vol. 7, nº 3. Rio de Janeiro: 2002. p.537-547.
- LUBAMBO, C.; CÔELHO, D. Governo e sociedade civil aprendem: O que revela a experiência recente de participação em Pernambuco? In: LUBAMBO, C.; CÔELHO, D.; MELO, M. (orgs.). *Desenho Institucional e Participação Política: experiências no Brasil contemporâneo*. Petrópolis: Vozes, 2005. p. 256-298.
- LÜCHMANN, L. A representação no interior das experiências de participação. *Lua Nova*, nº 70. São Paulo: 2007. p. 139-170.

- _____. Participação e Representação nos Conselhos Gestores e no Orçamento Participativo. *CADERNO CRH*, vol. 21, nº52. Salvador: Jan./Abr. 2008. p. 87-97.
- MACHADO, E. *et al.* Governança urbana - estudo sobre Conselhos Municipais da Região Metropolitana de Curitiba. In: SANTOS JUNIOR, O. *et al.* (orgs.). *Governança democrática e poder local: a experiência dos Conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan/Fase, 2004. p. 223-248.
- MACPHERSON, C. *Democracia liberal: origens e evolução*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.
- MANIN, B. As metamorfoses do Governo Representativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, nº 29. São Paulo: 1995. p. 5-34.
- _____. *The principles of representative government*. Cambridge, New York: Cambridge University Press, 1997.
- _____; PRZEWORSKI, A.; STOKES, S. "Introductions" and "Elections and representation". In: PRZEWORSKI, A.; STOKES, S.; MANIN, B. (eds.). *Democracy, Accountability, and representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. p. 01-54.
- MANSBRIDGE, J. Rethinking Representation. *American Political Science Review*, vol. 97, nº 4. Cambridge University Press, 2003. p. 515-528.
- MELO FRANCO, A. *Seminário sobre modelos alternativos de representação política no Brasil*. Brasília: UnB, 1981.
- MIGUEL, L. Representação política em 3-D: elementos para uma teoria ampliada da representação política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, nº 51. São Paulo: 2003. p.123-140.
- _____. Teoria democrática atual: esboço de mapeamento. *BIB: Revista Brasileira de Informações Bibliográficas em Ciências Sociais*, nº 59. São Paulo: 2005. p. 05-42.
- MILL, J. [1861]. *Considerações sobre o governo representativo*. Brasília: UnB, 1981.
- MONTEIRO DOS SANTOS, M. A representação social no contexto da participação institucionalizada: o caso dos Conselhos Municipais do Rio de Janeiro. In: SANTOS JUNIOR, O. *et al.* (orgs.). *Governança democrática e poder local: a experiência dos Conselhos Municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan/Fase, 2004. p.131-160.

- MOTA, A. *Accountability* no Brasil: os cidadãos e seus meios institucionais de controle dos representantes. Tese (doutorado). São Paulo: Universidade de São Paulo/Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, 2006.
- NOVARO, M. O debate contemporâneo sobre a representação política. *Novos Estudos CEBRAP*, nº 42. São Paulo: 1995. p. 77-90.
- O'DONNELL, G. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova*, nº 44. São Paulo: 1998. p. 27-54.
- _____. Democracia delegativa? *Novos Estudos CEBRAP*, nº 31. São Paulo: 1991. p. 25-40.
- _____. Acerca de várias accountabilities e sus interrelaciones. In: PERUZZOTTI, E.; SMULOVITZ, C. (eds.). *Controlando la política: Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Temas, 2002. p. 87-102.
- PATEMAN, C. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro, Paz e Terra: 1992.
- PEREZ, O. ONGs e governo: um estudo sobre as organizações não-governamentais que trabalham com meninos(as) de rua no centro de São Paulo e as relações com o poder governamental. Dissertação (mestrado). São Paulo: Universidade de São Paulo/Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, 2005.
- PERUZZOTTI, E. La política de *accountability* social na América latina. In: ISUNZAVERA, E.; OLVERA, A. (coords.). *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*. México: CIESAS-UV-Miguel Ángel Porrúa, 2006a. p. 245-264.
- _____. Civil Society, Representation and Accountability: Restating Current Debates on the Representativeness and Accountability of Civic Associations. In: JORDAN, L.; TUIJL, P. (eds.). *NGO Accountability: Politics, Principles and Innovations*. London: Earthscan, 2006b. p. 43-60.
- _____. Two approaches to representation. Trabajo preparado para el Taller sobre Representación Política em América Latina. Buenos Aires: Fundación Pent, 2005.
- _____. Representative democracy as mediated politics: rethinking the links between representation and participation. Manuscrito, 2008.
- _____; SMULOVITZ, C. Accountability social: La outra cara del control. In: PERUZZOTTI, E.; SMULOVITZ, C. (eds.). *Controlando la política: Ciudadanos y*

medios en las nuevas democracias latinoamericanas. Buenos Aires: Temas, 2002. p. 23-52.

-
- _____ (eds.). *Controlando la política: Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Temas, 2002.
- PHILLIPS, A. Mobilizing Representation 40 years after Pitkin. *APSA*. Washington: September 1-4, 2005.
- PINHEIRO, R. Conselhos Municipais de Saúde: o direito e o avesso. Dissertação (mestrado). Rio de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 1995.
- PINTO, C. Espaços deliberativos e a questão da representação. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, nº 54. São Paulo: 2004. p.97-113.
- _____. Tendências do discurso brasileiro atual: os limites dos discursos das soluções milagrosas. In: BAQUERO, M. (org.). *Cultura política e democracia: os desafios das sociedades contemporâneas*. Porto Alegre: UFRGS: 1994. p. 93-109.
- PITKIN, H. [1967]. *El concepto de representación*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1985.
- _____. Representação: palavras, instituições, ideias. *Lua Nova*, nº 67. São Paulo: 2006. p. 15-47.
- _____. *The Concept of Representation*. Berkeley, California: University of California Press, 1967.
- PLOTKE, D. Representation is Democracy. *Constellations*, vol. 4, nº 1. Oxford: Blackwell Publishers, 1997. p. 19-34.
- PREFEITURA DE SANTO ANDRÉ. Secretaria de Orçamento e Planejamento Participativo/Conselhos de Políticas Públicas. Informações retiradas no dia 19/11/2007 do site: http://www.santoandre.sp.gov.br/bn_conteudo.asp?cod=67
- PRZEWORSKI, A. Accountability social en América Latina y más allá. In: PERUZZOTTI, E.; SMULOVITZ, C. (eds.). *Controlando la política: Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Temas, 2002. p. 73-86.
- PUTNAM, R. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.
- RAICHELIS, R. A relação entre os Conselhos e os movimentos sociais. In: SOUTO, A.; PAZ, R. (orgs.). *Seminário Articulação entre os Conselhos Municipais*.

(Observatório dos Direitos do Cidadão). São Paulo: Pólis/PUC-SP, 2003. p.21-29.

RODRIGUES, R. Conselhos Gestores municipais: incentivos institucionais, desigualdades regionais e cultura política das elites locais. Dissertação (mestrado). São Paulo: Universidade de São Paulo/Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, 2005.

ROMÃO NETTO, J. Participação popular em Saúde: o caso dos Conselhos Gestores de Saúde das subprefeituras de São Paulo. Dissertação (mestrado). São Paulo: Universidade de São Paulo/Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, 2006.

ROSÁRIO DE SOUZA, N. *et al.* Participação e processo decisório em Conselhos Gestores de Curitiba. Trabalho apresentado no *4º Encontro Nacional da ABCP*. Rio de Janeiro/PUC, 21-24 de julho de 2004.

ROUSSEAU, J. [1762]. *Do contrato social*. São Paulo: Martin Claret, 2003.

SADER, E. *Quando novos personagens entram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo (1970-80)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SANTO ANDRÉ. *Ata da 132ª reunião do CMS/SA*, realizada em 11 de dezembro de 2008.

_____. Código de Ética para os Conselheiros Municipais de Saúde de Santo André, de 28 de Novembro de 2006.

_____. *Decreto nº 14.707*, de 12 de novembro de 2001. Regulamenta a *Lei nº 7.536*, de 23 de setembro de 1997, que criou o Conselho Municipal de Assistência Social e o Fundo Municipal de Assistência Social.

_____. *Lei Orgânica do Município*, de 08 de abril de 1990.

_____. *Lei nº 7.489*, de 19 de junho de 1997. Dispõe sobre a Conferência, Conselho Municipal e Conselho Diretor de Saúde.

_____. *Lei nº 7.536*, de 23 de setembro de 1997. Cria o Conselho Municipal e o Fundo Municipal de Assistência Social.

_____. Regimento Interno do Conselho Municipal de Saúde de Santo André, de 18 de Novembro de 2006.

_____. Regimento Interno do Conselho Municipal de Assistência Social de Santo André, de 03 de Setembro de 2008.

SANTOS JUNIOR, O. *et al.* (orgs.). *Governança democrática e poder local: a experiência dos Conselhos Municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan/Fase, 2004.

_____. Democracia e gestão local: a experiência dos Conselhos municipais no Brasil. In: SANTOS JUNIOR, O. *et al.* (orgs.). *Governança democrática e poder local: a experiência dos Conselhos Municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan/Fase, 2004. p. 11-56.

SANTOS, B. Orçamento Participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. In: SANTOS, B. (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 455-560.

_____; AVRITZER, L. Introdução: Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B. (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 39-84.

SÃO PAULO. *Decreto nº 38.877*, de 21 de dezembro de 1999. Regulamenta a *Lei nº 12.524*, de 1 de dezembro de 1997, que dispõe sobre a Criação do Conselho Municipal de Assistência Social.

_____. *Decreto nº 38.576*, de 5 de novembro de 1999. Trata do Conselho Municipal de Saúde.

_____. *Lei nº 12.524*, de 1 de dezembro de 1997. Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Assistência Social.

_____. *Lei nº 12.546*, de 7 de janeiro de 1998. Dispõe sobre o Conselho Municipal de Saúde de São Paulo e dá outras providências.

_____. *Lei Orgânica do Município*, de 04 de abril de 1990.

_____. *Portaria SMS nº 1.166*, de 29 de junho de 1989. Trata do Conselho Municipal de Saúde.

_____. *Regimento Interno do Conselho Municipal de Saúde*, de 18 de outubro de 2000.

_____. *Resolução nº 244*, de 28 de Novembro de 2007. Dispõe sobre o Regimento Interno do COMAS/SP.

_____. *Resolução nº 099*, de 03 de fevereiro de 2005. Regulamenta a participação e representação dos Conselheiros do COMAS/SP em eventos públicos.

- _____. *Resolução nº 048/2003*. Dispõe sobre a regulamentação da participação da coletividade nas sessões plenárias do COMAS/SP.
- _____. *Resolução nº 13*, de 08 de novembro de 2001. Cria a Comissão Extraordinária Parlamentar de Legislação Participativa.
- _____. *Resolução nº 333*, de 4 de novembro de 2003. Aprova as diretrizes para criação, reformulação, estruturação e funcionamento dos Conselhos de Saúde.
- SARTORI, G. *A Teoria Da Democracia Revisitada*. São Paulo: Ática, 1994.
- _____. A teoria da representação no Estado representativo moderno. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. Belo Horizonte: 1962.
- SCHEVISBISKI, R. Regras institucionais e processo decisório de políticas públicas: o Conselho Nacional de Saúde e as tentativas de mudanças de políticas de saúde no Brasil (1990-2006). Dissertação (mestrado). São Paulo: Universidade de São Paulo/Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, 2007.
- SCHUMPETER, J. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.
- SILVA, C. *Participação e políticas públicas: os Conselhos Tutelares da Criança em São Paulo*. São Paulo: Humanitas, 2003.
- SILVA, M. *O Conselho Municipal da Assistência Social na Cidade de São Paulo*. (Observatório dos Direitos do Cidadão). São Paulo: Pólis/PUC-SP, 2002.
- SOUTO, A.; PAZ, R. (orgs.). *Seminário Articulação entre os Conselhos Municipais*. (Observatório dos Direitos do Cidadão). São Paulo: Pólis/PUC-SP, 2003.
- SOUZA, C. Sistema brasileiro de governança local: inovações institucionais e sustentabilidade. IN: LUBAMBO, C.; COELHO, D.; MELO, M. (orgs.). *Desenho Institucional e Participação Política: experiências no Brasil contemporâneo*. Petrópolis: Vozes, 2005. p. 108-130
- TATAGIBA, L. Os Conselhos Gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 47-104.
- _____; TEIXEIRA, A. *Movimentos Sociais: os desafios da participação*. (Observatório dos Direitos do Cidadão). São Paulo: Pólis/PUC-SP, 2005.
- TEIXEIRA, A. A atuação das organizações não-governamentais: entre o Estado e o conjunto da sociedade. In: DAGNINO, E. (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 105-142.

- TELLES, V. Sociedade civil, Direitos e Espaços Públicos. In: VILLAS-BOAS, R. (org.). *Participação popular nos governos locais*. São Paulo: POLIS, 1994. p.43-53.
- TÓTORA, S. Democracia e Conselhos Municipais. *Margem*, nº14. São Paulo: 2001. p. 139-151.
- _____; CHAIA, V. Conselhos Municipais: descentralização, participação e limites institucionais. In: BÓGUS, L.; RIBEIRO, L. (org.). *Cadernos Metr pole*, nº 8. São Paulo: 2002. p. 69-102.
- _____. Conselhos Municipais e a institucionaliza o da participa o política: a Região Metropolitana de São Paulo. In: SANTOS JUNIOR, O. *et al.* (orgs.). *Governança democrática e poder local: a experiência dos Conselhos Municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan/Fase, 2004. p.193-222.
- URBINATI, N. O que torna a representa o democrática? *Lua Nova*, nº 67. São Paulo: 2006. p.191-228.
- _____. Rhetoric and representation: the politics of advocacy. *Annual Meeting of the American Political Science Association*. Boston: 1998.
- _____; WARREN, M. The Concept of Representation in Contemporary Democratic Theory. *The Annual Review of Political Science*, vol. 11, 2008.
- WARREN, M. Citizen Representatives. Comments for the APSA Roundtable: "Mobilizing Representation Forty Years After Pitkin". APSA, Washington: September 1-4, 2005.
- WEISBAND, E. Conclusion: prolegomena to a postmodern public ethics: images of accountability in global frames. In: EBRAHIM, A.; WEISBAND, E. (eds.) *Global accountabilities: participation, pluralism, and public ethics*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007. p. 307-349.
- YOUNG, I. Representa o política, identidades e minorias. *Lua Nova*, nº 67. São Paulo: 2006. p.139-190.