



# A representação política nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas<sup>1</sup>

## *Political representation in Public Policies Management Councils*

Julian Borba<sup>[a]</sup>, Lígia Helena Hahn Lüchmann<sup>[b]</sup> <sup>2</sup>

<sup>[a]</sup> Professor do Departamento de Sociologia e Ciência Política da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis, SC - Brasil, e-mail: julian@cfh.ufsc.br

<sup>[b]</sup> Professora do Departamento de Sociologia e Ciência Política da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis, SC - Brasil, e-mail: ligia@cfh.ufsc.br

---

### Resumo

Uma das transformações das democracias contemporâneas diz respeito ao fenômeno da “pluralização da representação” (LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006). Novos atores e novas instituições têm impactado a configuração tradicional dos regimes democráticos. Nesse novo contexto, associações civis, movimentos sociais e ONGs são atores que têm buscado legitimidade na representação de interesses e demandas perante o Estado. Instituições como os Conselhos Gestores de Políticas Públicas e Orçamentos Participativos são consideradas espaços de participação – ou exemplos de democracia participativa – onde esses novos atores desempenham atividades representativas. Diante desse cenário, o presente trabalho pretende analisar como se materializa o exercício da representação no interior dessas novas institucionalidades. Tomando como referência empírica os diferentes Conselhos Gestores de Políticas Públicas de alguns municípios do Estado de Santa Catarina, Brasil, o foco analítico do trabalho está voltado para a avaliação da qualidade e dos tipos de representação exercidos nesses fóruns, tendo como parâmetro os seguintes critérios: a) o perfil destes representantes; b) os mecanismos de autorização, c) os mecanismos de prestação de contas, e d) a pretensão de legitimidade dos representantes nestes espaços.

**Keywords:** Representação. Participação. Conselhos gestores.

---

<sup>1</sup> O presente artigo foi elaborado a partir dos dados da pesquisa “Conselhos gestores e empoderamento”, coordenada pelas professoras Agueda Lenita Wendhausen (Univali) e Maria Elizabeth Kleba (Unochapecó), financiada pelo CNPq e FAPESC.

<sup>2</sup> Agradecemos aos integrantes do Núcleo de Pesquisa em Movimentos Sociais (NPMS) da UFSC e a Adrián Gurza Lavalle, pela leitura criteriosa e pelos comentários a este trabalho, cuja versão preliminar foi apresentada no IV Congresso da Associação Latino Americana de Ciência Política (ALACIP), San José, 2008.

### Abstract

*One of the transformations of contemporary democracies has to do with the phenomenon of the “pluralization of representation” (LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006). New actors and institutions are affecting the traditional configuration of the democratic regimes. In this new context, civil associations, social movements and NGOs are actors in search of legitimacy in the representation of interests and demands against the State. Institutions such as the Public Policy Management Councils and Participatory Budgeting are considered spaces of participation – or examples of participatory democracy – in which these new actors carry out representative activities. Against this backdrop, the present paper aims to analyze how representation is exercised within these new institutionalities. Using as empirical reference the public policy management councils of some municipalities of the state of Santa Catarina, Brazil, the paper’s analytical focus is on the evaluation of the quality and types of representation that take place in these forums. The criteria for this are: a) the representatives’ profile, b) the mechanisms of authorization, c) the mechanisms of account rendering, and d) the representatives’ pretensions of legitimacy.*

**Keywords:** Representation. Participation. Managing councils.

### Introdução

A legitimidade da democracia representativa vem sendo desafiada de diferentes formas e por variados processos e atores sociais. Alterações importantes nos processos e mecanismos que estruturam este modelo, a exemplo do enfraquecimento das identidades político-partidárias (NOVARO, 1995) e da centralidade do papel de mediador político da mídia em detrimento dos partidos políticos (MANIN, 1995), suscitam novas abordagens acerca da questão da legitimidade no interior da teoria democrática contemporânea, complexificando a ideia geral de que “o conceito de *legitimidade* democrática ou apoio difuso ao sistema diz respeito às crenças dos cidadãos de que a política democrática e as instituições da democracia representativa constituem a mais apropriada (na verdade, a única aceitável) estrutura de governo” (GUNTHER; MONTEIRO, 2003).

A hegemonia desta concepção liberal de legitimidade vem sendo posta à prova não apenas pela constatação de um conjunto de problemas que anunciam uma suposta crise<sup>3</sup> do modelo de representação política, como também pelo processo de alargamento da representação política mediante a pluralização dos atores representantes e da diversificação dos espaços em que é exercida (LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006a).

Dentre esses espaços, destacamos aqui os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, na medida em que instituem e legitimam, na cena pública, novos atores e canais de representação política que diferem dos critérios de justificação da representação eleitoral. Articulando a representação da sociedade civil e do governo, os Conselhos constituem-se como “órgãos concebidos para influir constitutivamente na vontade normativa do Estado, mediante o exercício de competências conferidas pelas respectivas leis criadoras, que devem trazer as linhas definidoras de seu campo de atuação” (FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA DE LIMA – CEPAM, 1999, p. 66). São compreendidos, portanto, como instâncias de definição, decisão e controle das principais diretrizes e metas governamentais nas diferentes áreas sociais, que, embora não quebrem com o monopólio estatal de produção e execução das políticas públicas, podem (e devem) obrigar o Estado a seguir as diretrizes elaboradas em cogestão com a sociedade civil.

Com praticamente duas décadas de atuação, esses Conselhos vêm sendo objeto de estudos não apenas por sua proposta inovadora em relação à lógica tradicional de elaboração e deliberação das políticas públicas, como também por terem feito surgir um “exército”<sup>4</sup> de conselheiros, inaugurando novas formas de representação da sociedade civil diante

<sup>3</sup> Miguel (2003), ao analisar as mudanças no caráter da representação política, destaca algumas evidências que parecem sustentar a ideia de crise: o declínio do comparecimento eleitoral, a ampliação da desconfiança dos cidadãos com relação às instituições políticas e o esvaziamento dos partidos políticos, por meio, entre outros, da burocratização de suas estruturas internas e da crescente interferência da mídia no processo eleitoral.

<sup>4</sup> Expressão retirada da fala de um representante do CNS no Seminário “Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas no Brasil: avanços, limites e possibilidades”, promovido pelo Instituto Pólis, no Fórum Nacional de Participação Popular e Prefeitura Municipal de Santo André, em novembro de 1999. Os textos deste evento estão publicados em Carvalho e Teixeira (2000).

do campo institucional. Só para dar um exemplo dessa dimensão, em 1999 eram 23.987 conselhos existentes no Brasil.<sup>5</sup> No plano da União, em 2006 foram contabilizados 64 Conselhos Nacionais em funcionamento, sendo que 13 destes foram criados no Governo Lula. Em termos de Conferências Nacionais, foram realizadas 35 no período de 2003 a 2006, além de duas internacionais ocorridas no País. Mais de 2 milhões de brasileiros participaram, nesse período, das diversas conferências municipais, estaduais e nacionais (TEIXEIRA et al., 2007).

O fato é que os conselhos, juntamente com outros espaços de participação da sociedade na gestão de políticas públicas, como são os casos dos Orçamentos Participativos, inauguram o exercício de novos formatos de representação política.<sup>6</sup> Nesse sentido, uma questão analítica central está situada na compreensão dessa nova forma de representação, em especial quanto às pretensões de legitimidade que estão presentes nessas novas institucionalidades, fundamentalmente se considerarmos que, em grande parte, esta representação vem ocorrendo por meio das organizações da sociedade civil. Como destacam Lavalle, Houtzager e Castello (2006b, p. 43):

como as organizações civis estão a desempenhar de *facto* e de *jure* um novo papel ativo na representação política, e tal papel é diferente ao desempenhado por partidos e sindicatos, isso cria dilemas acerca da sua representatividade. Em contraste com tais instituições, a grande maioria das organizações não utiliza mecanismos eleitorais para estabelecer sua

representatividade, nem funciona sob a lógica de afiliação [...] *Não existem modelos decantados histórica ou teoricamente para pensar como organizações civis podem construir uma representatividade de índole política por fora de tais mecanismos* (grifos nossos).

Diante disso, uma questão que nos parece chave em qualquer exercício analítico envolvendo o estudo da representação nessas novas institucionalidades é a de como olhar estes espaços através de lentes diferentes da lógica e dos critérios de legitimidade da representação eleitoral; em outras palavras, como não cair na armadilha de julgar uma construção institucional por aquilo que ela não é.<sup>7</sup> *Conselhos não são parlamentos nem visam a substituí-los.* São espaços, guardadas as devidas diferenças entre as áreas, de articulação setorial e/ou temática que se dedicam ao controle das ações governamentais e à formulação de políticas públicas. Esse caráter dos conselhos não os exime, porém, de justificação de sua atuação, na medida em que os atores que estão aí inseridos se propõem a agir “em nome de” outros e a tomar decisões. Isso exige que se pense em elementos teóricos e analíticos que nos permitam avaliar minimamente a qualidade da representação aí exercida e sua compatibilidade ou não com a ideia de “representação democrática” (URBINATI, 2006).<sup>8</sup>

Considerando essas questões e ressalvas, o presente trabalho pretende analisar como se materializa o exercício da representação política no interior dessas novas institucionalidades. Tomando como referência empírica Conselhos Gestores de Políticas Públicas de dois municípios do Estado de

<sup>5</sup> Destes, 18.198 eram deliberativos, 5.634 apenas consultivos e 155 eram ignorados quanto a sua competência (TEIXEIRA et al., 2007).

<sup>6</sup> Representação política entendida aqui, como o “agir em nome de”, conforme a clássica formulação de Pitkin (1967).

<sup>7</sup> Esforços nesse sentido foram feitos, por exemplo, em Lavalle, Houtzager e Castello (2006a), quando procuram desenvolver uma concepção indutiva de representação, tomando como base os argumentos desenvolvidos pelas organizações civis da cidade de São Paulo sobre as atividades por eles desempenhadas. Os autores chegam, então, à ideia de “representação presumida”, que se configura nas diferentes concepções de representação definidas pelos atores sociais em questão.

<sup>8</sup> Segundo Urbinatti (2006), a representação democrática não corresponde necessariamente à representação eleitoral: “a representação política é um processo circular (susceptível ao atrito) entre as instituições estatais e as práticas sociais. Como tal, a democracia representativa não é nem aristocrática nem um substituto imperfeito para a democracia direta, mas um modo de a democracia recriar constantemente a si mesma e se aprimorar. A soberania popular, entendida como princípio regulador, ‘como se’ guiando a ação e o juízo políticos dos cidadãos, é um motor central para a democratização da representação” (URBINATI, 2006, p. 192). A autora defende que as eleições são apenas um dos mecanismos que conferem legitimidade à representação, os quais, nas condições atuais, têm sido complementados por formas “não eleitorais”, mas legítimas, de exercício da atividade de representar. Leonardo Avritzer faz uma elogiosa leitura do trabalho de Urbinatti, mas destaca com muita propriedade que a autora “não consegue incorporar, na sua perspectiva de representação política, nenhuma nova institucionalidade capaz de dar vazão seja à advocacia, seja à representação da sociedade civil” (AVRITZER, 2007, p. 453-454).

Santa Catarina (Itajaí e Chapecó), o foco analítico do trabalho está voltado para a avaliação dos tipos e da qualidade da representação que vem sendo exercida nesses fóruns, tendo como parâmetro os seguintes critérios:

- a) o perfil destes representantes;
- b) os mecanismos de autorização e de prestação de contas;
- c) a pretensão de legitimidade dos representantes nestes espaços.

O artigo está dividido em três partes. Em primeiro lugar, apresenta o processo de pluralização da representação política por meio dos Conselhos Gestores, salientando a importância desta problemática para a teoria democrática contemporânea. Na sequência, apresenta algumas características desse tipo de representação política, com especial atenção ao debate acerca da legitimidade da representação dos atores no interior desses espaços. Na terceira e última parte analisa, a partir de dados da pesquisa empírica, a configuração dos processos de autorização e de prestação de contas dos Conselhos estudados, sugerindo que a legitimidade desta representação política está intimamente relacionada a dois elementos, quais sejam, *a atuação e configuração da sociedade civil, e o desenho institucional*, ou seja, o conjunto de regras, critérios, espaços, normas, leis, que visam a fazer valer e promover a representatividade dos conselheiros.

### A pluralização da representação política por meio dos Conselhos Gestores

Como sabemos, as duas últimas décadas têm se constituído em campo fértil de criação de instituições participativas no Brasil. Esses novos canais de participação política (em grande parte previstos na Constituição de 1988) foram resultantes de demandas e reivindicações de diversos segmentos políticos e sociais que se organizaram e lutaram, durante os anos da redemocratização, pela implementação e institucionalização de espaços e mecanismos de participação,

tendo em vista incorporar os diferentes setores e demandas da sociedade nos processos decisórios voltados à formulação, monitoramento e avaliação das políticas públicas. Com efeito, a criação e ampliação de espaços político-decisórios participativos, a exemplo dos Conselhos Gestores, buscam romper com o distanciamento e a redução da política enquanto caracterizada como campo de ação exclusivo dos representantes políticos que orientam as estratégias, escolhas e decisões políticas a partir do jogo eleitoral.

Os Conselhos Gestores são exemplos paradigmáticos deste processo recente de reconfiguração nas práticas políticas no País, enquanto espaços que trazem novos desafios e perspectivas para a teoria democrática, não apenas porque estão assentados na ideia de participação, mas também por instituírem novas práticas e atores no campo da representação política. São espaços de desempenho de

atribuições legalmente estabelecidas no plano da formulação e implementação das políticas na respectiva esfera governamental, compondo as práticas de planejamento e fiscalização das ações. São também concebidos como fóruns públicos de captação de demandas e pactuação de interesses específicos dos diversos grupos sociais e como uma forma de ampliar a participação dos segmentos com menos acesso ao aparelho de Estado (COMUNIDADE SOLIDÁRIA/IBAM/IPEA, [19-?]).

Esses espaços estão voltados à garantia de universalização dos direitos sociais, e têm duas características centrais: a representação de entidades ou organizações da sociedade civil, e a paridade<sup>9</sup> na representação entre sociedade civil e Estado. De acordo com as suas respectivas leis de criação (Quadro 1), pode-se observar a dimensão da representação coletiva por meio de entidades não governamentais<sup>10</sup> (Criança e Adolescente) ou organizações representativas (Assistência Social; Idoso), bem como a questão da paridade, seja entre Estado e sociedade (Criança e Adolescente; Assistência Social; Idoso), seja entre usuários e demais setores (Saúde).

<sup>9</sup> No Conselho de Saúde o peso maior da representação recai sobre o setor dos usuários que detém 50% de seus assentos.

<sup>10</sup> Embora a legislação do Conselho de Saúde não especifique a representação coletiva, a lista de representantes deixa clara esta dimensão.

**Quadro 1** - Aspectos da legislação referente à participação e representação nos Conselhos Gestores<sup>11</sup>

Saúde	Criança e Adolescente	Assistência Social	Idoso
Lei n.8.142, de 28 de dezembro de 1990	Lei n. 8.242, de 12 de outubro de 1991	Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993	Lei n. 8842, de 4 de janeiro de 1994
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.	O Conanda é integrado por representantes do Poder Executivo, assegurada a participação dos órgãos executores das políticas sociais básicas na área de ação social, justiça, educação, saúde, economia, trabalho e previdência social e, em igual número, por representantes de entidades não governamentais de âmbito nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente.	A organização da assistência social tem como base as seguintes diretrizes: I – descentralização político-administrativa e comando único das ações em cada esfera de governo; II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. As instâncias deliberativas do sistema descentralizado e participativo de assistência social, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil.	Art. 6º - Os Conselhos nacional, estaduais, do Distrito Federal e municipais do idoso serão órgãos permanentes, paritários e deliberativos, compostos por igual número de representantes dos órgãos e entidades públicas e de organizações representativas da sociedade civil ligadas à área. Art. 7º - Compete aos Conselhos de que trata o art. 6º desta Lei a supervisão, o acompanhamento, a fiscalização e a avaliação da política nacional do idoso, no âmbito das respectivas instâncias político-administrativas.

Destaque, portanto, para o tipo de representação social nos Conselhos. A representação por entidades ou organizações sociais está ancorada em critérios de conhecimento, envolvimento e vinculação com a área temática do conselho. Trata-se, portanto, de um tipo de participação – e representação – que não obedece a critérios de universalidade no processo de escolha dos representantes, a exemplo do voto universal. Tendo em vista que, de maneira geral, os representantes são escolhidos por fóruns próprios ou indicados por setores ou organizações sociais, o desenho institucional dos Conselhos não assegura que todos os cidadãos sejam automaticamente qualificados a ser membros do processo deliberativo (FREY, 2004). No caso de várias organizações da sociedade civil, percebe-se, na constituição desses espaços institucionais, a conquista de uma legitimidade pelo fato de promoverem, de diferentes formas, a defesa das variadas “causas” sociais e de demandas e interesses de grupos e setores sociais historicamente excluídos dos processos de decisão política. Assim, a intrínseca relação entre representação e sociedade civil (nestes espaços) vem ocorrendo, no País, pelo fato de que foram (fundamentalmente, mas não exclusivamente)

as organizações deste campo as que lutaram pela implementação e institucionalização de espaços participativos de gestão de políticas públicas, espaços estes que, em grande medida, foram programados ou desenhados visando à incorporação de diversos segmentos sociais que, nas últimas décadas, ganharam legitimidade pública na defesa e ampliação de direitos.

Entretanto, como avaliam Lavallo, Houtzager e Castello (2006a, p. 46), essa suposta relação imediata entre organizações sociais e interesses genuínos da sociedade “tende a dissipar a formulação de questões como em nome de quem e mediante quais mecanismos de controle e responsividade representam as organizações civis”. Tomando em conta, a partir da análise de Pitkin ([1967]), o sentido básico de participação (autoapresentação) e de representação (tornar presente algo que está ausente), este novo tipo de representação política requer, no nosso entender, uma melhor compreensão e problematização. Mesmo em se considerando as especificidades desse fenômeno, bem como reconhecendo que estamos tratando de espaços que, diferente de substituir, alargam e pluralizam a representação política para além do modelo eleitoral, este novo tipo

<sup>11</sup> Trechos retirados das respectivas leis de criação dos Conselhos na obediência às determinações das novas legislações nas diferentes áreas das políticas sociais: Sistema Único de Saúde (SUS), Estatuto da Criança e Adolescente (ECA), Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e Lei do Idoso.

de representação suscita novas questões relativas ao caráter e à legitimidade da representação política. Afinal, “a representatividade das decisões políticas – ou, por outras palavras, se, e em alguma medida, o representante age em benefício do representado – continua a ser um problema incontornável da teoria democrática, inclusive para renomados defensores de compreensões minimalistas da própria democracia” (LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006a, p. 20). Buscar compreender este novo fenômeno (plural e complexo) de representação política requer, portanto, que busquemos respostas para um conjunto de questões, entre elas: *quem são estes representantes, como foram escolhidos, quem ou o que representam, qual a legitimidade desta forma de representação?*

### Características e legitimidades deste novo tipo de representação<sup>12</sup>

Convém destacar que é bastante recente o interesse e a necessidade de um tratamento analítico mais refinado acerca dos novos formatos de representação política, uma vez que, grosso modo, as reflexões acerca das relações entre os dois instrumentos de ação política – participação e representação – têm feito predominar um viés dualista que guarda separações dadas pelos diferentes modelos democráticos (SILVA, 1999). Assim, obviamente, se o conceito de participação tem conformado o eixo analítico das teorias da democracia participativa, o de representação constitui-se, historicamente, o fundamento da democracia representativa (LÜCHMANN, 2007).

Alguns trabalhos recentes (PINTO, 2004a; LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006a, 2006b; AVRITZER, 2007; LÜCHMANN, 2007) vêm, de diferentes maneiras, rompendo com este dualismo, na medida em que procuram analisar esses novos formatos representativos no interior dos espaços de participação institucional. Um ponto em comum entre os autores diz respeito às especificidades desta representação ante a representação eleitoral

(AVRITZER, 2007; LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006a, 2006b). De acordo com Lüchmann (2007), diferente do padrão da representação eleitoral, a representação no interior destes modelos conselhistas apresenta as seguintes características: participação e representação coletiva (por meio de organizações/ entidades); voluntária (e, portanto, radicalmente diferente da atuação política profissional e com todas as consequências desta implicação); em diferentes espaços participativos; com periodicidade diversa (ditada por diferentes regimentos); escolha de representantes mediante processos variados (fóruns, eleições, indicações, etc.); e, finalmente, grande maleabilidade (isto é, baixo controle) de entradas e saídas em espaços representativos. No seu conjunto, essas características colocam a dimensão das relações entre representantes e representados (mecanismos de autorização e prestação de contas, ou *accountability*) em um outro patamar, se comparado com o modelo eleitoral. Além dessas características, podemos acrescentar a não existência de uma contabilidade individual e universal, bem como do monopólio territorial (AVRITZER, 2007); e as fragilidades quanto aos mecanismos de garantia das exigências democráticas mínimas de responsividade, prestação de contas e sanção (LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006a).

Essas especificidades vão dar eco ao desenvolvimento de novas bases de legitimidade política. Com relação à questão da legitimidade, resgatamos aqui, para efeito de análise, duas das dimensões registradas no debate atual, quais sejam, a dimensão que confere centralidade aos mecanismos de intermediação e de controle entre representantes e representados (LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006a) e a dimensão que reporta a legitimidade às dimensões de afinidade, solidariedade e experiência com o tema objeto da deliberação por representação (AVRITZER, 2007).

No primeiro caso, a análise da representação tem como foco central a discussão acerca da manutenção do conteúdo normativo mínimo da representação, que envolve necessariamente “exigências normativas próprias de toda representação política democrática,

<sup>12</sup> A análise da pluralização da representação deve tomar como referência os fundamentos básicos de tal conceito. Abordar tal questão, porém, demandaria um esforço que não temos condições de desenvolver no momento. Além do mais, tal questão tem sido amplamente abordada pela literatura. Ver, em especial, PITKIN, 1967; SARTORI, 1962; MANIN, 1997; MANSBRIDGE, 2003. A Revista *Lua Nova* publicou em 2006, um número intitulado “O futuro da representação” (n. 67), no qual foram editados alguns dos textos mais representativos do debate recente sobre representação.

o que inclui dispositivos de expressão de preferências e sanção sobre o representado” (LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006a). Daí a importância dos mecanismos de garantia das exigências democráticas mínimas de responsividade, prestação de contas e sanção para a garantia de legitimidade desse tipo de representação. Diante da precariedade desses mecanismos na prática das organizações que desempenham funções de representação, os autores buscam fundamentar sua legitimidade recorrendo à concepção burkeana de “representação virtual”,<sup>13</sup> que, neste contexto, estaria relacionada ao trabalho de *advocacy* desempenhado pelas organizações da sociedade civil:

O protagonismo adquirido por atores da sociedade civil mediante o trabalho de *advocacy* compreende, mas dista de se reduzir à vocalização de causas diversas, antes, desempenha também funções de intermediação perante o poder público na forma de representação virtual, ou seja, da defesa de interesses que não autorizaram essa defesa ou que, embora simpáticos a ela, carecem de qualquer mecanismo estável para controlá-la ou comunicá-lhe preferências (LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006a, p. 91-92).

No entanto, prosseguem os autores, “não é possível negligenciar que permanecem em pé os limites da representação virtual quando julgada pela sua incompatibilidade com exigências democráticas relacionadas à presença de mecanismos de prestação de contas e sanção” (LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006a, p. 93).

No segundo caso, a ênfase recai na ideia de que, independente dos procedimentos de escolha ou autorização e de prestação de contas, a legitimidade está dada pelo reconhecimento da atuação e relação com as organizações da sociedade civil. De acordo com Avritzer (2007, p. 457-458),

o importante em relação a essa forma de representação é que ela tem sua origem em uma escolha entre atores da sociedade civil,

decidida freqüentemente no interior de associações civis. Estas exercem o papel de criar afinidades intermediárias, isso é, elas agregam solidariedades e interesses parciais [...]. Ao agregarem estes interesses, elas propiciam uma forma de representação por escolha que não é uma representação eleitoral de indivíduos ou pessoas. A diferença entre a representação por afinidade e a eleitoral é que a primeira se legitima em uma identidade ou solidariedade parcial exercida anteriormente.

Tal legitimidade foi construída, no caso brasileiro, durante os anos de 1980 e 1990, quando o País testemunhou a emergência de movimentos sociais, ONGs e outras formas associativas pautadas na ênfase ao voluntariado, na solidariedade, na defesa dos excluídos e de causas públicas, desvinculadas da obtenção de lucros (“privadas, porém públicas”). Assim, parece que a justificativa moral – pelas causas que defendem – se justapõe à justificativa procedimental (eleições) como fonte de legitimidade: as organizações da sociedade civil são pretensamente legitimadas não apenas em função da defesa dessas causas, mas também em virtude do conhecimento e qualificação acerca dos problemas e da maior capacidade e flexibilidade em resolvê-los.

Com efeito, multiplicam-se não apenas os tipos e atores, como os critérios de legitimação, complexificando ainda mais o entendimento acerca do fenômeno da representação. Há ruídos e tensões que, de alguma forma, dizem respeito ao caráter abstrato e difuso deste tipo de representação. Se por um lado esses atores representam causas e temas, esvaziando-se o sentido clássico da representação (relação entre representante e representado como pessoas), por outro lado, ocupam os espaços de representação obedecendo a mecanismos de autorização que preveem diferentes interesses, afinidades e perspectivas. Afinal, as evidências empíricas contestam uma legitimidade natural (ou dada) da sociedade civil: a heterogeneidade de objetivos, interesses e formas de organização; os vínculos estreitos com o sistema político; e a influência do contexto na atuação e formulação política destes sujeitos coletivos desautorizam uma

<sup>13</sup> Para Burke, representação virtual “é aquela em que há comunhão de interesses e empatia de sentimentos e desejos entre aqueles que atuam em nome de quaisquer pessoas e as pessoas em nome das quais eles atuam – embora os primeiros (fiduciários) não tenham sido, de fato, escolhidos pelos segundos” (BURKE apud LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006a, p. 89).

leitura que imprime uma natureza necessariamente representativa e legítima deste amplo e heterogêneo campo das organizações sociais (LÜCHMANN, 2007; DAGNINO, 2002; DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006; SILVA, 2006). Ou seja, mantém-se, de alguma forma, a importância da relação, ou conexão entre representantes e representados.

Em análise acerca da representação política de grupos (minorias ou excluídos), Young (2006) oferece algumas ideias promissoras para o debate acerca desta dimensão. Tendo em vista enfrentar a dualidade, ou “falsa dicotomia”, entre representação por delegação/identidade versus representação por substituição/independência nas relações entre representantes e representados, ou ainda, diferente de entender a representação política como ato de “colocar-se” pelos eleitores, a autora analisa a questão da representação jogando luz sobre o caráter do relacionamento entre o representante e os eleitores. De acordo com a autora,

Em vez de interpretar o significado normativo da representação como o ato de propriamente pôr-se pelos eleitores, devemos avaliar o processo de representação de acordo com o caráter do relacionamento entre o representante e os eleitores. O representante inevitavelmente irá se afastar dos eleitores, mas também deve estar de alguma forma *conectado* a eles, assim como os eleitores devem estar conectados entre si. Os sistemas de representação, por vezes, deixam de ser suficientemente democráticos não porque os representantes deixam de se pôr pela vontade dos eleitores, mas porque perderam a conexão com eles (YOUNG, 2006, p. 149).

Assim, se representação depende de conexão, a legitimidade das organizações da sociedade civil em ocupar (seja por conhecimento, identidade e

experiência) estes espaços parece depender de duas importantes configurações (entre outras), quais sejam, a configuração da atuação da sociedade civil; e a configuração do desenho institucional da participação e representação. Voltaremos a isso no último item do artigo. Passemos agora aos nossos dados empíricos.

## A configuração da representação nos Conselhos Gestores

A análise aqui empreendida está ancorada em pesquisa empírica<sup>14</sup> realizada em dois municípios catarinenses (Itajaí e Chapecó) que, embora apresentem características diversas em relação à sua constituição histórica, cultural e econômica, guardam semelhanças tanto populacionais quanto com relação ao papel político que assumem em sua região de inserção.<sup>15</sup> Os dados foram coletados com quatro Conselhos Municipais (nos dois municípios), quais sejam: Conselhos da Assistência Social, do Idoso, da Criança e do Adolescente, e da Saúde.<sup>16</sup> Os conselhos estudados possuem ao todo 140 conselheiros titulares. Tendo em vista avaliar questões relacionadas ao perfil e representatividade, foram aplicados questionários a 135 conselheiros (96,42%), o que garante a representatividade da amostra. Também foram realizadas entrevistas em profundidade com os conselheiros<sup>17</sup> (18 ao total), buscando privilegiar atores representativos dos diferentes segmentos. Na análise dos dados, articulamos informações obtidas nos questionários e entrevistas, de modo que estas pudessem fornecer algumas “pistas” interpretativas para as questões que orientaram nossa análise. Nesta perspectiva, selecionamos três indicadores:

- 1) o perfil socioeconômico dos conselheiros;
- 2) as formas de autorização;
- 3) os mecanismos de prestação de contas.

<sup>14</sup> Trata-se da pesquisa “Conselhos gestores e empoderamento”, coordenada pelas professoras Agueda Lenita Wendhausen (Univali) e Maria Elizabeth Kleba (Unochapecó), financiada pelo CNPq e FAPESC.

<sup>15</sup> Itajaí, cidade localizada na região do Vale do Itajaí (litoral catarinense a 94 km da capital), destaca-se por ser centro portuário do Estado; Chapecó, maior município da região oeste de Santa Catarina, localiza-se a 580 km da capital do Estado, tendo sua economia vinculada à agroindústria. Ambos têm uma população aproximada de 160 mil habitantes, predominantemente urbana, e são considerados municípios polos em sua microrregião.

<sup>16</sup> Essa seleção deu-se pelo funcionamento regular, pela facilidade de acesso e de acompanhamento, viabilizando a coleta de dados. Os dados foram coletados de fevereiro de 2006 a fevereiro de 2007, incluindo conselheiros que assumiram cargo na gestão desse período (WENDHAUSEN; KLEBA, 2008).

<sup>17</sup> Cada um dos 18 conselheiros da amostra foi entrevistado duas vezes.

## O perfil dos representantes conselheiros

Uma primeira análise diz respeito a dois indicadores do perfil dos conselheiros em comparação com os dados da população total e dos vereadores dos municípios estudados. O nosso objetivo aqui é verificar em que medida os Conselhos podem ser considerados representativos da população dos referidos municípios, quando consideradas características relativas à escolaridade e gênero. A comparação com o perfil dos vereadores foi realizada com o objetivo de relacionar as características da “nova representação” (Conselhos), com a representação política tradicional (eleitoral).

Utilizando a linguagem da teoria da representação, estamos, de alguma forma, mensurando a capacidade de aproximação entre os perfis, ou o caráter descritivo (ou de “espelho”, PITKIN, 1967) da representação política exercida nesses espaços.<sup>18</sup> Não é nossa intenção, porém, avaliar a pertinência de tal concepção para o estudo da qualidade e legitimidade da representação.<sup>19</sup> Duas tabelas são apresentadas: a Tabela 1, relativa ao perfil (escolaridade e gênero) da população e dos vereadores nos municípios de Itajaí e Chapecó; e a Tabela 2, relativa aos dados dos conselheiros nos quatro Conselhos estudados nestes municípios.

**Tabela 1** - Perfil socioeconômico dos municípios e Câmara de Vereadores

	Chapecó		Itajaí	
	Município	Câmara de Vereadores	Município	Câmara de Vereadores
<b>Escolaridade</b>				
Analfabeto	2,29	0,0	1,50	0,0
1º grau incomp.	46,41	0,0	41,05	8,33
1º grau compl.	10,77	8,33	14,25	8,33
2º grau incomp.	20,16	0,0	18,69	0,0
2º grau comp.	12,64	41,67	15,73	8,33
3º grau incomp.	3,59	8,33	4,36	16,67
3º grau comp.	4,14	25,00	4,42	50,00
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>Gênero</b>				
Masculino	48,33	91,67	47,69	91,67
Feminino	51,67	8,33	52,31	8,33
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Para o perfil dos vereadores, INTERLEGIS, 2006. Para o município, IBGE, 2007.

Nota: Como as bases de dados possuem distribuições diferentes da idade dos participantes, o procedimento adotado foi fazer uma aproximação. A categorização utilizada pelo IBGE foi utilizada para o município e a da Interlegis para as Câmaras de Vereadores.

<sup>18</sup> A concepção descritiva de representação pressupõe o representante como um espelho, uma síntese das várias partes do público (PITKIN, 1967). Maria D’Alva Kinzo (1988, p. 27), ao comentar a concepção de representação como “espelho” (concepção descritiva), destaca que “a preocupação com a correspondência de características entre corpo representativo e representados, e consequentemente, os estudos teóricos que sustentam tal concepção voltam-se para a questão da composição de uma assembléia e na forma como são eleitos os representantes. Neste sentido, para que uma legislatura seja realmente um corpo representativo, requer-se que ela seja selecionada de tal modo que sua composição corresponda acuradamente à totalidade da nação”. Prossegue a autora: “A concepção descritiva acrescenta um aspecto importante ao significado da representação política, qual seja, o de estabelecer uma relação entre representantes e representados: uma pessoa representa outras por ser semelhante a elas. É, portanto a correspondência de características que assegura a representação e a relação representante-representado. Embora essa correspondência de características entre base eleitoral e representante não necessariamente garanta que o segundo represente os interesses de sua base, a questão da composição de um corpo representativo é relevante” (KINZO, 1988, p. 28-29).

<sup>19</sup> Ressalvas ao uso da concepção descritiva para o estudo dos Conselhos podem ser encontradas em Côrtes (2002, p. 202-203, nota 4). Segunda a autora, utilizar tal tipo de representação é problemático, entre outras razões, por ser impossível ‘espelhar’ uma população inteira em função da variedade de interesses que não correspondem, necessariamente, às características demográficas. Além disso, este tipo de representação torna a consulta aos representados desnecessária, pois a ênfase é depositada na ampla representação, e não na responsabilidade do representante diante dos representados.

**Tabela 2** - Perfil socioeconômico dos municípios e conselheiros de Itajaí e Chapecó (%)

	Chapecó		Itajaí	
	Município	Conselho	Município	Conselho
<b>Escolaridade</b>				
Analfabeto	2,29	0,0	1,50	0,0
1º grau incomp.	46,41	1,42	41,05	3,12
1º grau compl.	10,77	2,85	14,25	4,68
2º grau incomp.	20,16	0,0	18,69	7,81
2º grau comp.	12,64	12,85	15,73	6,25
3º grau incomp.	3,59	7,14	4,36	10,93
3º grau comp.	4,14	75,71	4,42	67,18
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>Gênero</b>				
Masculino	48,33	25,7	47,69	29,2
Feminino	51,67	74,3	52,31	70,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Para os dados de Conselho, WENDHAUSEN; KLEBA, 2007. Para os dados de escolaridade, renda, gênero e estado civil dos municípios, cadastro de eleitores do TRE/SC.<sup>20</sup>

Os dados da Tabela 2 apresentam grandes variações entre os representantes (vereadores e conselheiros) e a população. No que diz respeito à escolaridade dos conselheiros, percebe-se a reprodução (acentuada) do fenômeno, característico da representação política, da elitização. Os dois municípios contam em torno de 40% do seu eleitorado com o 1º grau incompleto. Já nos conselhos, apenas 1,42% em Chapecó e 3,12% dos participantes em Itajaí estão situados nessa faixa de escolaridade. Os dados se invertem quando consideramos aqueles com o 3º grau completo. Enquanto nos dois municípios uma pequena parcela do eleitorado possui o 3º grau (4,14% em Chapecó e 4,42% em Itajaí), nos Conselhos a ampla maioria é possuidora do diploma universitário (75,71% em Chapecó e 67,18% em Itajaí).

Os dados corroboram, portanto, as análises que sugerem que o perfil dos representantes nos Conselhos desenha uma espécie de elite participativa,

com nível socioeconômico superior e maior grau de informação e de capacitação técnica e política se comparada à média da população em geral (SANTOS JR.; AZEVEDO; RIBEIRO, 2004; FUKS, PERISSINOTO; SOUZA, 2004; TATAGIBA, 2002).<sup>21</sup>

Quando analisamos os dados das Câmaras de Vereadores (Tabela 1), verificam-se aí também profundas variações em relação à população dos municípios em análise. Tanto em termos de escolaridade (a maioria dos vereadores nos dois municípios possui escolaridade acima do 2º grau completo) quanto de gênero (mais de 90% de homens – apenas uma vereadora em cada uma das Câmaras Municipais) percebe-se uma baixa capacidade de inclusão e, portanto, de representação, se o critério do “espelho” for considerado.

Comparando a composição dos Conselhos, Câmaras de Vereadores e perfil dos municípios (Tabelas 1 e 2), um dado que merece ser melhor

<sup>20</sup> Disponível em: <[http://www.tre-sc.gov.br/site/fileadmin/arquivos/eleicoes/estatistica\\_eleitoral/estat\\_offline/index.htm](http://www.tre-sc.gov.br/site/fileadmin/arquivos/eleicoes/estatistica_eleitoral/estat_offline/index.htm)>. Para os dados de renda dos municípios, IBGE *Cidades* (Renda dos acima de 10 anos), ver: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/default.PHP>>.

<sup>21</sup> Em outro trabalho (LÜCHMANN; BORBA, 2007) desenvolvemos uma análise comparativa entre os perfis de representantes dos Conselhos e dos orçamentos participativos.

explorado diz respeito à distribuição por gênero. Como vimos acima, as mulheres estão sub-representadas nos legislativos municipais, porém, conforme a Tabela 2, são super-representadas nos Conselhos dos dois municípios em análise, representando em média 70% da amostra (quando ocupam menos de 50% na população total dos municípios). Comparando com a representação política feminina nos legislativos municipais, percebe-se uma inversão na composição do quadro. No caso dos legislativos, a ocupação de cadeiras por mulheres não tem passado, em média, a marca dos 8,3%. A área de atuação do Conselho parece imprimir influência nesse tipo de composição, que tem demonstrado uma importante inserção política feminina nestes espaços de participação institucional. Em todos os Conselhos estudados, a participação das mulheres é majoritária. Entretanto, a maior representação está nos Conselhos de Assistência Social, com 80% dos assentos, e a menor nos Conselhos de Saúde, com 66,7%. Nos Conselhos de Direito da Criança e do Adolescente são 78,6% e nos Conselhos Municipais do Idoso, 71,4%.

Assim, no que se refere à escolaridade e gênero, percebe-se, se comparamos os representantes dos Conselhos com a população e os representantes do legislativo municipal, a desproporcionalidade em direção à super-representação (dos mais escolarizados e das mulheres) no interior destes espaços conselhistas. As diferenças no perfil por gênero entre os vereadores e conselheiros suscitam um refinamento analítico que vá além da compreensão ancorada na ideia de área de política pública.<sup>22</sup>

### Os mecanismos de autorização e de prestação de contas

Para analisar os mecanismos de autorização e de prestação de contas, apresentamos dados que agregam as respostas dos questionários e relatos de entrevistas. No caso da autorização, a Tabela 3 a seguir apresenta as respostas à pergunta (questionário): como se tornou conselheiro?

**Tabela 3** - Como se tornou conselheiro? (por segmento %)

	Segmento que representa				Total
	Governo	Ong	Prestador de serviço	Profissional	
Indicado por membro da entidade que representa	31,3%	66,7%	48,0%	56,5%	48,9%
Eleito pelos membros da entidade que representa	2,1%	25,6%	32,0%	39,1%	20,7%
Indicado pelo governo	64,6%	0,0%	0,0%	0,0%	23,0%
Outro	2,1%	7,7%	20,0%	4,3%	7,4%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: WENDHAUSEN; KLEBA, 2007.

A maioria dos conselheiros foi indicada pela entidade (48,9%), contra 20,7% que foram eleitos e 23% indicados pelo governo (com variações insignificantes entre os dois municípios). Quando cruzamos os dados, percebe-se uma variação estatisticamente significativa no que diz respeito ao segmento. Neste caso, verificamos que o mecanismo de indicação pela entidade é a forma mais utilizada pelas ONGs

(66,7%). Ainda nas ONGs, 25,6% disseram ter sido eleitos. Já entre os representantes do governo, a maioria (obviamente) foi indicada pelo governo (64,6%), contra 31,4% que disseram ter sido indicados pela entidade que representam. Entre os prestadores de serviço, 48% foram indicados e 32% eleitos. Com relação aos profissionais, 56,5% disseram ter sido indicados pela entidade e 39,1% eleitos. Nestes dois

<sup>22</sup> Lüchmann e Almeida (2010) procuram analisar essas diferenças na representação feminina.

últimos segmentos, chama a atenção o alto percentual de eleitos (maior que o das ONGs). Isso pode estar relacionado aos graus de formalização organizacional, que acabam instituindo as práticas eleitorais como mecanismo de decisão contra um caráter mais flexível das organizações da sociedade civil.

No que diz respeito aos mecanismos de prestação de contas, a tabela a seguir apresenta

alguns indicadores que, cruzados com dados de entrevistas, nos permitem algumas inferências analíticas. Apresentamos em primeiro lugar os dados dos questionários. Foi aplicada aos conselheiros uma bateria de questões que buscaram identificar os mecanismos de relacionamento e a prestação de contas entre representantes e representados. A Tabela 4 apresenta os resultados por município.

**Tabela 4** - Mecanismos de prestação de contas (%)

	Sempre/Quase Sempre	Às vezes/ Nunca	NR	Total
CHAPECÓ				
Informa*	75,7	18,6	5,7	100,0
Discussão**	54,3	41,4	4,3	100,0
Orientação***	45,8	50,0	4,2	100,0
Participação****	84,2	11,4	4,3	100,0
Consulta*****	44,3	48,6	7,1	100,0
ITAJAÍ				
Informa*	87,7	12,3	0,0	100,0
Discussão**	72,3	24,6	3,1	100,0
Orientação***	35,3	57,0	2,2	100,0
Participação****	83,0	16,9	0,0	100,0
Consulta*****	49,3	46,2	4,6	100,0

Fonte: WENDHAUSEN; KLEBA, 2007.

\* Questão: Você mantém a entidade/segmento que representa informada sobre as atividades desenvolvidas no Conselho?

\*\* Questão: Você discute com a sua entidade/segmento os assuntos que estão em pauta no Conselho?

\*\*\* Questão: Você é orientado pela entidade/segmento que representa para atuar no Conselho?

\*\*\*\* Questão: Você participa das reuniões e atividades promovidas pela entidade/segmento?

\*\*\*\*\* Questão: Você consulta a entidade/segmento antes de tomar posição nas decisões do conselho?

Essas questões podem ser classificadas a partir de dois indicadores. O primeiro está relacionado com os *mecanismos de vínculo entre representante e representado no processo de decisão política*. Para analisar este primeiro indicador, utilizamos as respostas às questões: *orienta e consulta*. As respostas apontam para representantes que desfrutaram de liberdade perante seus representados. As duas questões, nos dois municípios, indicam que, em média, metade dos conselheiros raramente – quase nunca ou nunca – *são orientados* por suas entidades na hora de tomar decisões (50% em Chapecó e 57% em Itajaí). Percentual semelhante também *não consulta* suas entidades antes de tomar decisões (47,4% somando os dois municípios, sendo 46,2% em Itajaí e 48,6% em Chapecó). A frase “Eu tenho autonomia para decidir as questões do conselho”<sup>23</sup> constitui-se, no nosso entender, como paradigmática deste processo. Embora se possa analisar este indicador pela lente da democracia representativa – representante enquanto agente fiduciário –, a análise exige maior cautela, na

medida em que esta autonomia parece estar assentada, em parte, na identidade e/ou proximidade, e não na distância entre representante e representado que caracteriza a representação eleitoral. A declaração a seguir é indicativa nesse sentido:

*Eu estou lá representando o Lions com base nesse pensamento, nesse conhecimento que eu reúno, que eu sei dos meus companheiros de clube, dos associados do clube. Mas não que eu vá lá no clube todo o mês e relate pra eles: ‘olha, o Conselho Municipal do Idoso está discutindo isso’ [...] isso não é feito de forma sistemática [...] Eu considero que eu represento bem porque [...] primeiro por isso, porque convivendo eu sei o que as pessoas pensam a respeito (Conselheiro do CMI de Itajaí representando um clube de serviço).*

Faz diferença, aqui, a dimensão da representação coletiva, qual seja, do representante que age em compartilhamento com um grupo que divide e

<sup>23</sup> Trecho de entrevista com conselheira do CMAS de Chapecó.

conhece a sua trajetória. De alguma maneira, este fenômeno parece seguir a indicação de Avritzer (2007), na medida em que não é a forma de autorização, mas a afinidade ou identificação com a causa, o que garante a legitimidade da representação.

Por outro lado, como pode ser visto na declaração seguinte, feita por um representante dos profissionais de saúde no Conselho Municipal de Saúde de Itajaí, verificam-se situações em que os conselheiros dizem que “representam a si próprios”, sem qualquer relação de proximidade ou relacionamento com suas entidades:

*Porque na prática, hoje, eu falo por mim, um pouco do que eu falo também vale para outros conselheiros, cada conselheiro acaba representando a si mesmo. Apesar de estar lá representando os farmacêuticos, eu não saberia dizer qual é a opinião dos farmacêuticos em determinadas posições. Enquanto conselheiro você tem que definir algumas coisas. Então, eu particularmente acho que a gente tá muito longe, a categoria tá muito longe de uma organização ao ponto de colocar um conselheiro e realmente depois cobrar desse conselheiro, pedir o retorno das decisões que são tomadas (Conselheiro, representante dos profissionais de saúde – Itajaí).*

Este é um exemplo bem significativo da pluralidade de “tipos” de conexão ou relação no processo de representação. Tais conexões apresentam variados graus de “espessura representativa”, o que instiga o desenvolvimento de um referencial ancorado em tipos de representação e da ocorrência, em muitos casos, da inexistência da representação.

Já quando analisamos os dados relacionados ao segundo indicador, que poderíamos denominar de *accountability*, verifica-se outra situação. Nesse caso, pode-se afirmar que a maioria dos conselheiros presta contas, de alguma forma (mesmo que incipiente), de seus atos aos grupos que representam. Verifica-se que 81,5% dos conselheiros nos dois municípios afirmam manter suas entidades/segmentos informados das atividades desenvolvidas no espaço conselhistas. Do mesmo modo, 62,9% alegam que discutem com suas entidades os assuntos que estão em pauta no Conselho. Por fim, 83,7% afirmam que participam das reuniões e atividades promovidas pela entidade que representam.

Os dados das entrevistas são sugestivos para o entendimento deste processo, na medida em que se verificam diferenças que estão relacionadas ao tipo de entidade ou organização representada. Percebe-se, por meio das entrevistas, que os representantes de associações comunitárias e ONGs que são ativas tendem a manter relações mais próximas – seja levando material do Conselho, seja informando acerca das decisões nas reuniões da entidade – do que as organizações mais hierárquicas ou formais. Duas citações são sugestivas, neste sentido:

*Eles nem querem discutir, nem querem, só querem, oh fica você, continua você, porque um mora longe, um mora perto, mas não têm condições de vir. Muitos estão na atividade profissional ativa ainda e não podem comparecer, trabalham numa empresa ou em outro lugar. Então eles nem querem saber, querem que eu continue, e eu prometi que até que eu possa fazer alguma coisa eu vou ficar (Representante da associação de diabéticos no CMS de Chapecó).*

*Às vezes, por descuido, em feriado a gente não consegue fazer reunião, mas sempre é sentada a diretoria [...] eu apresento o que foi e o que não foi, é passado para todos os membros da associação, de forma que todos eles saibam o que está acontecendo. Então eles, além de saber, trazem mais argumentos e mais outros passos pra nós estarmos levando diante desse conselho, então a informação é passada direta nessas reuniões aí mensalmente e uma grande, que é a semestral, que são realizadas todas estas falas (Representante da associação de áreas irregulares no CMAS de Chapecó).*

Observa-se, portanto, uma importante correlação entre representação e tipo ou grau de organização da entidade ou segmento representado no Conselho. Quanto mais atuante é a organização, mais fortes são os vínculos e os sentimentos de representação.

Por outro lado, chama a atenção, nas entrevistas, uma referência que contradiz a ideia de representação por categorias ou segmentos e que tem levado alguns pesquisadores a identificar o tipo de representação existente nos conselhos como um subtipo dos arranjos neocorporativos (CÔRTEZ, 2005, p. 25-26).<sup>24</sup> Os nossos dados, ao contrário, apontam que parte

<sup>24</sup> Segundo Côrtes (2005, p. 26) “os fóruns participativos se constituiriam em ‘organizações intermediárias’ neocorporativas, no sentido atribuído ao termo por Strreck e Kenworthy (2003, p. 15-17 apud CÔRTEZ, 2005, p. 26), ou seja, são reconhecidas pelo Estado, ou muitas vezes criadas por iniciativa dos governos, os quais exercem sobre eles forte influência, através delas estabelecendo intermediação de interesses entre diversos atores. Elas permanecem, no entanto, em última instância, livres para recusar cooperação com os governos, mesmo que estes colaborem para resolver seus problemas organizacionais”.

significativa dos conselheiros se colocam como portadores de uma “representação geral”: mesmo escolhidos ou indicados por organizações, estão lá “em nome da cidade e/ou do povo”. Isso, de alguma maneira, interpela as discussões acerca do caráter desta representação política, indicando que a organização institucional dos Conselhos tende a produzir um tipo de identidade que se materializa em formas de comportamentos colaborativos, em que os partícipes se percebem enquanto “sociedade”, e não enquanto um segmento que representam. Vejamos duas falas, uma de um representante da sociedade civil e outra do governo:

*Eu me sinto bem porque estou prestando um serviço, porque a comunidade chapecoense, porque, no caso, eu entrei pela associação [...] mas a partir do momento que assumi como conselheiro lá dentro do CMS eu não sou mais só representante da associação [...] sou representante da comunidade chapecoense como um todo, não importa a categoria, não importa a categoria financeira, profissional, o conselheiro tem que trabalhar pela comunidade chapecoense como um todo (REPRESENTANTE não governamental – Conselho do Idoso).*

*[...] Então, assim, se há algo que a prefeitura, a educação, a administração faz que eu não concorde, eu não vou concordar no Conselho ou fora do Conselho, é aquilo que eu defendo, é aquilo que eu acredito, se a prefeitura, a administração não tiver, a gente pensa meio que comendo pelas beiradas pra conseguir o que foi discutido e aprovado, mas eu não sentia nenhuma pressão assim da prefeitura (REPRESENTANTE governamental – Conselho de Saúde).*

Essas falas sugerem, em alguma medida, a ideia (desenvolvida por LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006b) sobre a “representação virtual” exercida pelas organizações da sociedade civil, a qual se definiria não pelos mecanismos institucionais de autorização e prestação de contas, mas pela comunhão de “interesses” e sentimentos do representante para com o conjunto da sociedade a ser representada. Tal interpretação, porém, carece de maior sustentação empírica – o que não temos condições de desenvolver no momento – mas parece ser uma via de análise promissora em termos de futuros estudos.

A partir dessa interpretação dos dados, buscaremos, a seguir, retomar alguns elementos da

análise, tendo em vista contribuir para maior compreensão ou avaliação quanto às questões da legitimidade da representação exercida nos Conselhos Gestores em estudo.

### **Bases da legitimidade da nova representação**

Como assinalado anteriormente, duas questões nos parecem relevantes para a problematização dos resultados encontrados, em especial para a discussão sobre a legitimidade da representação: a primeira diz respeito ao *desenho institucional dos Conselhos Gestores* – o conjunto de regras, critérios, espaços, normas e leis que visam a fazer valer e promover, neste caso, a representatividade dos conselheiros. Assim, embora incorpore a dimensão legal, o desenho institucional diz respeito ao estabelecimento de uma estrutura organizacional que promova maior conectividade e capilaridade social.

Por um lado, o desenho dos Conselhos, por estar assentado na representação por entidades ou organizações da sociedade civil que atuam na respectiva área do Conselho, promove um processo de filtragem na escolha da representação institucional. Esta filtragem vai impactar, sobremaneira, o perfil dos representantes na configuração de uma “elite” participativa. Por outro lado, tal desenho, como já apontado em vários estudos (LÜCHMANN, 2002; TATAGIBA, 2004; PINTO, 2004b), é, na maioria das vezes, impreciso ou vago quanto aos aspectos de autorização e prestação de contas. Como consequência, temos *várias práticas de representação* nesses espaços, na conformação de um desenho cuja qualidade (democrática) acaba dependendo mais da “boa vontade” ou do tipo de organização/vínculo do conselheiro, do que dos mecanismos institucionais que sejam balizadores da ação de tais representantes. Para exemplificar a fragilidade dos mecanismos institucionais, apresentamos no Quadro 2 trechos das respectivas leis de criação dos Conselhos que foram objeto de nossa análise. Conforme o quadro, em cinco dos oito Conselhos estudados, as leis apenas prescrevem de forma bastante genérica que os representantes da sociedade civil (ou não governamentais) serão eleitos em fórum próprio e em seguida nomeados pelos respectivos prefeitos. Nas demais, constam apenas que os representantes deverão ser indicados

por suas respectivas entidades. Não encontramos referências ou instrumentos que visem a garantir maior conectividade entre representados e representantes.<sup>25</sup>

**Quadro 2** - Mecanismos de autorização previstos nas leis de criação dos Conselhos Municipais de Chapecó e Itajaí. (Continua)

Conselho	Itajaí	Chapecó
<b>Criança e Adolescente</b>	<p>§ 2º - As entidades não governamentais deverão reunir-se em <b>fórum próprio</b> para escolher seus representantes, a fim de comporem o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, mediante convocação por edital publicado na imprensa, procedida pelo Presidente do Conselho.</p>	Os sete titulares com seus respectivos suplentes, representantes das entidades não governamentais, ao fim de cada mandato, são eleitos em <b>fórum próprio</b> , convocado pelo Conselho de Direitos, por edital, com 60 dias de antecedência e nomeados pelo prefeito municipal.
<b>Saúde</b>	<p>§ 1º - (...) os demais conselheiros representantes das diversas entidades mencionadas neste artigo, serão indicados por tais entidades, no prazo de 10 (dez) dias, contados da solicitação, para nomeação pelo prefeito e posse pelo Conselho.</p> <p>Art. 24 (do Regimento do Conselho) – <b>O Conselho em vigência promoverá no mínimo, a dois (2) meses antes de findar a gestão deste, as formulações necessárias para a realização de Conferência ou Fórum compatível, com indicações e/ou eleições dos Membros para renovação do COMUSA.</b></p> <p>Como se dá a escolha dos conselheiros: § 1º – Recomenda-se que representantes dos Usuários, candidatos ao COMUSA, não exerçam função em órgãos do Poder Executivo vinculados a saúde; por caracterizar dubiedade de interesses e, conseqüentemente, dupla representação. 2º – Recomenda-se que representantes dos Profissionais de Saúde, candidatos ao COMUSA não exerçam cargo de gerência e/ou comissionado em órgãos dos Poderes Executivo, vinculados a saúde; por caracterizar dubiedade de interesses e, conseqüentemente, dupla representação.</p>	<p>Art. 4º - A escolha das entidades que vão fazer parte do Conselho será feita pelos seus respectivos pares, cabendo ao Poder Executivo, sem entrar no mérito da escolha, a homologação e a respectiva nomeação por decreto. Art. 5º - Os membros do Conselho Municipal de Saúde serão indicados pelos segmentos e entidades que representam e nomeados por Decreto do Chefe do Poder Executivo Municipal.</p>
<b>Assistência Social</b>	<p>§ 2º - Somente será admitida a participação no CMAS de entidades, associações e/ou instituições juridicamente constituídas e em regular funcionamento.</p> <p>Art. 4º - Os membros efetivos e suplentes do CMAS serão nomeados pelo prefeito municipal mediante indicação do representante legal das entidades e/ou associações no caso dos representantes previstos nos incisos II, III e IV, do artigo acima</p>	<p>§ 2º Somente será admitida a participação no Conselho Municipal de entidades organizadas e em regular funcionamento.</p> <p>I - os representantes governamentais e seus respectivos suplentes serão escolhidos no âmbito do órgão representativo e referendado pelo poder executivo municipal, estadual ou federal, conforme o representante correspondente;</p> <p>II - os representantes das entidades não governamentais prestadoras de serviços na área, da categoria profissional e dos usuários, serão eleitos em <b>foro próprio</b>.</p> <p>Parágrafo único - a eleição dos representantes das entidades não governamentais, deverá ser divulgada com antecedência de 20 (vinte) dias da sua realização, através de edital público de inscrição e eleição.</p>

<sup>25</sup> Nesse sentido, vale inserir o alerta feito por Ana Claudia Teixeira (2005) em recente texto: “[...] Os conselhos também não oferecem garantia de possuir um grau suficiente de representação [...] Frequentemente não é formalizada a maneira como as pessoas que foram escolhidas [ou] darão retorno ao conjunto da população sobre os posicionamentos adotados no conselho [...] Apenas em alguns lugares há fóruns ou movimentos organizados que conseguem dar respaldo a seus representantes. As pessoas que estão organizadas, e que de alguma maneira escolheram esses representantes, não têm nenhum acesso às decisões que se tomam no espaço do conselho na maior parte dos casos, o que nos leva a pensar que talvez tenhamos que alterar a legislação referente aos conselhos e começar a criar mecanismos para que essa representação ocorra efetivamente. Nesse sentido, cada vez mais parece necessário pensar em aperfeiçoamentos legais que garantam esses retornos, seja através de reuniões, boletins informativos ou outras possibilidades”.

**Quadro 2** - Mecanismos de autorização previstos nas leis de criação dos Conselhos Municipais de Chapecó e Itajaí.  
(Conclusão)

<p><b>Idoso</b></p>	<p>III - Os conselheiros titulares e suplentes representantes de órgãos não governamentais serão escolhidos bienalmente em <b>foro próprio</b> convocado pelo prefeito municipal, em eleição a ser organizada no prazo máximo de 45 dias após a publicação desta Lei.</p>	<p>II - 07 (sete) conselheiros titulares e respectivos suplentes, indicados por entidades não governamentais, com atuação na área do idoso, podendo ser serviços ou ações de proteção, promoção, assistência ou defesa dos direitos do idoso, homologados pelo Poder Executivo</p> <p>§ 2º A escolha dos representantes não governamentais se dará em <b>fórum próprio</b>, convocado exclusivamente para este fim.</p>
---------------------	---	---

Fonte: Para *Chapecó*, Lei n. 4776, de 12 de novembro de 2004, Lei n.4300, de 18 de julho de 2001, Lei n. 3654 de 31 de agosto de 1995, Lei n. 3918, de 22 de outubro de 1998. Para *Itajaí*, Lei n. 2742, de 02 de julho de 1992, Lei n. 2634, de 18 de junho de 1991, Lei n. 3075 de dezembro de 1996, Lei n. 3365, de 21 de dezembro de 1998.

Percebe-se também que, de maneira geral, o desenho institucional dos Conselhos tende a fortalecer a representação de determinadas organizações sociais (as que atuam na área, têm competência, etc.), deslocando as lideranças para o espaço institucional sem uma contrapartida, tendo em vista a possibilidade de inclusão de outros grupos e o revigoramento do tecido associativo local (LÜCHMANN, 2002).

A segunda questão diz respeito à *atuação e configuração da sociedade civil e sua relação com a qualidade da representação*. As entrevistas sugerem que o exercício da representação parece ser dinamizado à medida que o(a) conselheiro(a) está ligado(a) a organizações que tenham uma trajetória de atuação política na área e uma dinâmica interna mais participativa e mobilizadora. Já quando as organizações possuem uma identidade eminentemente corporativa, ou um foco de ação assistencialista, a tendência é uma fragilização no vínculo representativo. Os conselheiros, nesse caso, representam a eles mesmos, como foi explicitado em vários depoimentos. Para além dessa observação empírica, tal dado constitui-se em um importante estímulo para o desenvolvimento de novas investigações, tendo como referência os pressupostos normativos presentes nas teorias dos movimentos sociais, da sociedade civil e/ou do capital social, baseados na tese de que uma sociedade “ativa”, ou portadora de “virtudes cívicas”, expressas, entre outros meios, pela existência de movimentos sociais e associações civis atuantes, tende a produzir instituições que operam com maior eficácia. Em nosso caso, poderíamos dizer que produzem instituições mais representativas.

Concluindo, se concordamos com Young (2006) no argumento de que o processo de representação depende das conexões, sugerimos aqui que, além do fato de que esta conectividade deva ser promovida pelo desenho institucional, ela também está diretamente relacionada com o grau de organização e politização da sociedade civil. Assim, uma agenda de pesquisa sobre estes novos formatos de representação política requer não apenas a necessidade de complexificar os conceitos e propostas disponíveis,<sup>26</sup> como também a necessidade de compreender que este fenômeno está condicionado (pelo menos): pela configuração da atuação política (convencional e não convencional) no campo da sociedade civil; e pelo formato ou desenho institucional dos espaços de participação e representação.

## Referências

AVRITZER, L. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. **Dados**, v. 50, n. 3, p. 443-464, 2007. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582007000300001&lng=pt&nrn=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582007000300001&lng=pt&nrn=iso)>. ISSN 0011-5258. Acesso em: 2 de fev. 2008.

CARVALHO, M.C.; TEIXEIRA, A.C. (Org.). **Conselhos gestores de políticas públicas**. São Paulo: Polis, 2000.

COMUNIDADE SOLIDÁRIA/IBAM/IPEA. **Conselhos municipais e políticas sociais**. São Paulo: IBAM, [19-?].

<sup>26</sup> A exemplo das ideias de “representação virtual” (LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006a) e “representação por afinidade” (AVRITZER, 2007).

- CÔRTEZ, S. M. V. Participação de usuários nos conselhos municipais de saúde e de assistência social de Porto Alegre. In: PERISSINOTTO, R.; FUKS, M. **Democracia: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2002. p. 167-209.
- CÔRTEZ, S. M. V. Fóruns participativos e governança: uma sistematização das contribuições da literatura. In: LUBAMBO, C.; COELHO, D. B.; MELO, M. A. **Desenho institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo**. Petrópolis: Vozes, 2005. p. 13-32.
- 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. 279-301.
- DAGNINO, E.; OLVERA, A.; PANFICHI, A. (Org.). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 2006.
- FREY, K. Governança interativa: uma concepção para compreender a gestão pública participativa? **Política & Sociedade**, v. 5, p. 117-136, 2004.
- FUKS, M.; PERISSINOTTO, R. M.; SOUZA, N. R. (Org.). **Democracia e participação: os conselhos gestores do Paraná**. Curitiba: Ed. UFPR, 2004.
- FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA DE LIMA – CEPAM. Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal. **Informativo**, ano I, n. 1, p. 139-165, 1999.
- GUNTHER, R.; MONTEIRO, J. R. Legitimidade política em novas democracias. **Opin. Pública**, v. 9, n. 1, 2003. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-62762003000100001&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762003000100001&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 13 fev. 2008.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **IBGE Cidades**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>>. Acesso em: dezembro de 2007.
- INTERLEGIS. **I Censo do legislativo**. 2006. Base de dados. 1 CD-ROM.
- KINZO, M. D. Representação política. In: KINZO, M. D. **Representação política e sistema eleitoral no Brasil**. São Paulo: Símbolo, 1988. p. 139.
- LAVALLE, A. G.; HOUTZAGER, P.; CASTELLO, G. Democracia, pluralização da representação política e sociedade civil. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 67, p. 49-103, 2006a.
- LAVALLE, A. G.; HOUTZAGER, P.; CASTELLO, G. Representação política e organizações civis. Novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, n. 60, p. 115-168, 2006b.
- LÜCHMANN, L. H. H. Os conselhos gestores de políticas públicas: desafios do desenho institucional. **Revista de Ciências Sociais Unisinos**, n. 161, p. 43-79, 2002.
- LÜCHMANN, L. H. H. A representação no interior das experiências de participação. **Revista Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 70, p. 139-170, 2007.
- LÜCHMANN, L. H. H.; ALMEIDA, C. C. R. A representação política das mulheres nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas. **Revista Katálysis**, v. 13, n. 1, p. 86-94, 2010.
- LÜCHMANN, L. H. H.; BORBA, J. Estruturas de oportunidades políticas e participação: uma análise a partir das instituições emergentes. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS ST. ESTRUTURA SOCIAL, AÇÃO COLETIVA E PODER POLÍTICO, 31., 2007, Caxambu, MG. **Anais... 2007**. Caxambu, MG ANPOCS ST. Disponível em: <[http://201.48.149.89/anpocs/arquivos/15\\_10\\_2007\\_11\\_54\\_29.pdf](http://201.48.149.89/anpocs/arquivos/15_10_2007_11_54_29.pdf)>. Acesso em: 13 fev. 2008.
- MANIN, B. As metamorfoses do governo representativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, ano X, n. 29, p. 5-34, 1995.
- MANIN, B. **The Principles of representative government**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1997.
- MANSBRIDGE, J. Rethinking representation. **American Political Science Review**, v. 97, n. 4, p. 515-528, 2003.
- MIGUEL, L. F. Representação política em 3-D: elementos para uma teoria ampliada da representação política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, ano XVIII, n. 51, p. 123-140, 2003.

- NOVARO, M. O debate contemporâneo sobre a representação política. **Novos Estudos**, v. 42, p. 77-90, 1995.
- PINTO, C. R. J. Espaços deliberativos e a questão da representação. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 19, n. 54, p. 97-114, 2004a.
- PINTO, C. R. J. A sociedade civil institucionalizada. **Política & Sociedade**, v. 5, p. 99-116, 2004b.
- PITKIN, H. F. **The concept of representation**. Berkeley: University of California Press, 1967.
- SANTOS Jr., O. A.; AZEVEDO, S.; RIBEIRO, L. C. Q. **Democracia e gestão local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 2004.
- SARTORI, G. A. Teoria da representação no estado representativo moderno. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, n. 59, p. 5-42, 1962.
- SILVA, M. K. Sociedade civil e construção democrática: do maniqueísmo essencialista à abordagem relacional. **Sociologias**, v. 8, p. 156-179, 2006.
- SILVA, R. Duas tensões na teoria democrática. **Revista de Ciências Humanas**, v. 2, n. 2, p. 41-59, 1999. Edição Especial Temática.
- TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 47-103.
- TATAGIBA, L. A institucionalização da participação: os conselhos municipais de políticas públicas em São Paulo. In: AVRITZER, L. (Org.). **A participação em São Paulo**. São Paulo: UNESP, 2004. p. 323-370.
- TEIXEIRA, A. C. Conselhos gestores de políticas públicas e poder legislativo. In: ABRAMO, Z. W.; FRATI, M. **Democratização do parlamento: alargando as fronteiras da participação e da representação política**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2005. p. 57-61.
- TEIXEIRA, A. C. et al. (Org.). **Construindo a plataforma dos movimentos sociais para a reforma do sistema político no Brasil**. 2007. Disponível em: <[http://www2.abong.org.br/final/download/reforma\\_politica.pdf](http://www2.abong.org.br/final/download/reforma_politica.pdf)>. Acesso em: 20 set. 2007.
- URBINATI, N. O que torna a representação democrática? **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 67., p. 191-228, 2006.
- YOUNG, I. M. Representação política, identidade e minorias. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 67, p. 139-190, 2006.
- WENDHAUSEN, A. L.; KLEBA, M. E. **Conselhos gestores e empoderamento**. Brasília: CNPq, 2007. Base de dados.
- WENDHAUSEN, A. L.; KLEBA, M. E. **A participação em conselhos gestores municipais de dois municípios catarinenses na visão dos conselheiros**. Itajaí: Chapecó: [s.n.], 2008. mimeo.

Recebido: 22/04/2010  
Received: 04/22/2010

Aprovado: 01/06/2010  
Approved: 06/01/2010