

33º Encontro Anual da ANPOCS  
26 a 30 de outubro de 2009  
Caxambu – MG

GT6: Controles Democráticos e Instituições Políticas

## **Os sentidos da representação política nas instituições participativas**

Lígia Helena Hahn Lüchmann

(Profa. do Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política e do Depto. de Sociologia e Ciência Política da UFSC. E mail: [ligia@cfh.ufsc.br](mailto:ligia@cfh.ufsc.br))

### **Resumo**

Conselhos gestores de políticas públicas e orçamentos participativos estão, em alguma medida, alterando a configuração tradicional dos processos de elaboração e definição de políticas públicas, incorporando cidadãos e associações civis em espaços políticos através de diferentes mecanismos de participação e de representação. Estas novas instituições políticas desafiam as reflexões acerca da representação, tencionando as abordagens centradas no modelo eleitoral. Tomando como referência empírica conselhos gestores e experiências de OPs de alguns municípios do estado de Santa Catarina, o artigo pretende analisar o(s) sentido(s) da representação que informam as avaliações e as práticas dos atores individuais e coletivos que exercem função de representação no interior destes espaços.

## **Introdução**

O debate contemporâneo sobre a participação da população no processo de definição, implementação e avaliação das políticas públicas, vem desafiando o desenvolvimento de estudos e reflexões acerca das relações entre participação e representação no interior das práticas e experiências participativas. Como sabemos, os conselhos gestores, juntamente com outros espaços de participação da sociedade na gestão de políticas públicas, como são os casos dos orçamentos participativos, estão estruturados em novas configurações e exercícios de representação política. Uma questão central na compreensão dessa nova forma de representação diz respeito às pretensões de legitimidade dessas novas institucionalidades, fundamentalmente tendo em conta as especificidades dos mecanismos de autorização e de prestação de contas que, de formas diferenciadas, conformam o perfil dos representantes (delegados e conselheiros) e os processos que dão sustentação à representação. Entre as especificidades, destaca-se, no caso dos conselhos, a representação coletiva através das organizações da sociedade civil e, nos OPs, uma combinação entre participação direta e representação delegada. No seu conjunto, estas instituições vêm contribuindo para a conformação de um processo de “pluralização da representação”<sup>1</sup>. Diante disso, parece prudente analisar este fenômeno através de lentes analíticas diferentes da lógica e dos critérios de legitimidade da representação eleitoral. Em outras palavras, procurar não cair na armadilha de julgar uma construção institucional por aquilo que ela não é. Conselhos e OPs não são parlamentos nem visam substituí-los<sup>2</sup>. São espaços, guardadas as devidas diferenças entre as áreas, de articulação setorial e/ou temática que se dedicam à formulação de políticas públicas e ao controle das ações governamentais através de um registro ancorado no princípio da participação.

Não é à toa, portanto, que estas instituições participativas venham estimulando o desenvolvimento e a incorporação de novos modelos teóricos de democracia preocupados com a ampliação dos atores e dos espaços de atuação política. Democracia participativa e democracia deliberativa têm sido, entre um leque mais amplo de proposições e modelos, os principais instrumentos teórico-analíticos de avaliação destas

---

<sup>1</sup> Gurza Lavalle; Houtzager; Castello, 2006a.

<sup>2</sup> Lüchmann e Borba, 2009. Isso não significa afirmar que não haja penetração da lógica eleitoral nestes espaços. Ao contrário, e embora esta dimensão seja muito instigante para se pensar estas práticas de representação, este trabalho não vai contemplar este foco de discussão.

instituições, na medida em que, embora com trajetórias diferenciadas<sup>3</sup>, compartilham um conjunto de críticas ao modelo da democracia representativa, dando primazia ao princípio da participação em detrimento da representação. A idéia chave, nesta perspectiva, é a de inclusão, seja no sentido da participação direta dos indivíduos (ou auto-apresentação), seja no sentido da incorporação ou defesa, via representação, de demandas, de grupos, de discursos, de identidades e de perspectivas<sup>4</sup> que recebem tratamento precário ou ausente no modelo padrão da representação eleitoral.

Esse caráter de inclusão via representação implica, portanto, que estes atores representantes justifiquem, de alguma forma, as suas escolhas e atuações, na medida em que se propõem a agir “em nome de” outros, tomando decisões políticas. Assim, pensar a representação no interior destes espaços significa avaliar em que medida estão contribuindo para a democratização via inclusão política e social. Por esta via de entendimento, faz sentido estudar o fenômeno da representação (na participação) (Lüchmann, 2007a) tendo em vista compreender, entre outros, quem são estes representantes, como se tornaram representantes e quais os sentidos atribuídos à representação, preocupações centrais deste trabalho que visa analisar estas dimensões a partir de um conjunto de dados de pesquisas realizadas junto a conselhos e OPs em municípios catarinenses<sup>5</sup>.

Parte-se do pressuposto de que os perfis, os processos, e os sentidos da representação dependem da trajetória da constituição destas instituições (o tipo de demanda, a origem, os principais atores, os objetivos e a lógica de orientação na constituição destes espaços); dos seus respectivos desenhos institucionais, enquanto conjunto de regras, critérios, espaços, normas, leis, que visam fazer valer e promover o

---

<sup>3</sup> Miguel, 2005.

<sup>4</sup> São várias as propostas ou abordagens voltadas para se pensar a inclusão através da representação, a exemplo das idéias de representação por perspectiva (Young, 2006), representação discursiva (Dryzek e Niemeyer, 2008), representação de demandas (Saward, 2006), entre outras.

<sup>5</sup> Os dados são provenientes de várias fontes de pesquisa junto a conselhos e OPs de municípios catarinenses. No caso dos conselhos municipais de Educação, foram aplicados, entre 2006 e 2007, questionários junto a 240 conselheiros municipais de educação durante os Encontros Regionais de Capacitação de Conselheiros da Educação. Os dados sobre OPs de Biguaçu, Guaraciaba e Concórdia, e dos conselhos da Assistência Social, Saúde e Criança e Adolescente do município de Concórdia são provenientes das pesquisas “Participação e exclusão nos Conselhos Gestores e Orçamentos Participativos” (CNPq/Funpesquisa) e “Participação e representação nos Conselhos Gestores e Orçamentos Participativos” (PIBIC) coordenadas por Lüchmann e Borba. Dados dos conselheiros municipais da Assistência Social, do Idoso, da Criança e do Adolescente, e da Saúde dos municípios de Itajaí e Chapecó (aplicação de questionários junto a 135 conselheiros - 96,42%) são provenientes da pesquisa “Conselhos gestores e empoderamento” coordenada pelas professoras Agueda Lenita Wendhausen (Univali) e Maria Elizabeth Kleba (Unochapecó) financiada pelo CNPq e FAPESC.

exercício da representação; e da atuação e configuração da sociedade civil em sua relação com a dinâmica da representação.

A multiplicidade e a diversidade de experiências participativas – por si próprias determinantes para a confusão e complexificação da questão da representação – motivou a delimitação desta análise, que recorre a um recurso de classificação ou delimitação de dois modelos participativos, quais sejam: os conselhos gestores, e mais especificamente os da área da Saúde, Assistência Social e Criança e Adolescente – por apresentarem, embora suas especificidades e diferenças, um conjunto de características em comum, a exemplo da obrigatoriedade legal, do caráter deliberativo e da composição (paritária e tripartite) formada por entidades representativas da sociedade civil e por representantes governamentais; e o orçamento participativo, por se constituir em um programa de governo que visa discutir e deliberar os destinos de parte do orçamento público com a população através do processo de territorialização. Assim, em que pesem as múltiplas configurações e orientações no interior de cada modelo, parece possível se identificar padrões comuns na caracterização dos tipos de representação aí encontrados.

Para empreender esta análise, o trabalho está estruturado em cinco momentos, sendo que o primeiro é dedicado a uma apresentação, em traços gerais, do debate acadêmico sobre estes novos formatos de representação política. Nos momentos seguintes apresenta-se: os dois modelos de instituições participativas; os principais mecanismos de autorização e de prestação de contas encontrados; os sentidos atribuídos à representação; e os perfis dos representantes (delegados e conselheiros). Sugere-se aqui que estes espaços promovem tipos diferenciados de inclusão, sendo que as práticas de representação guardam relação direta com o ideário da participação, ideário este que se constitui, como veremos na última parte, como elemento central de justificação e de legitimação destes mecanismos de representação.

### **1. Participação e representação: novos formatos de inclusão**

O debate atual sobre a representação política vem tomando diversos contornos, seja a partir de uma perspectiva de crise ou novas configurações dos modelos tradicionais de representação eleitoral; seja da pluralização nos formatos e idéias de representação política, através da criação de instituições participativas, como são, no caso brasileiro, os conselhos gestores e os OPs. De fato, estas instituições corroboram a tese de que a

representação eleitoral é limitada na sua capacidade de inclusão política frente à complexidade e a pluralidade social. De acordo com Urbinati e Warren (2008, p. 391),

“Electoral representation remains crucial in constituting the will of the people, but the claims of elected officials to act in the name of the people are increasingly segmented by issues and subject to broader contestation and deliberation by actors and entities that likewise make representative claims. Political judgments that were once linked to state sovereignty through electoral representation are now much more widely dispersed, and the spaces for representative claims and discourses are now relatively wide open”.

A proliferação de novos sentidos e práticas de representação é atestada pelo crescimento de pelo menos dois tipos de representação de base não eleitoral (Urbinati e Warren, 2008), quais sejam, a *auto-representação*, caracterizada pela reivindicação, por parte de indivíduos, grupos, associações, organizações, de falar ou agir, sem qualquer tipo de autorização, em nome de pessoas, grupos, categorias, etc; e a *representação cidadã*, que diz respeito aos diversos formatos de inclusão, via representação, dos cidadãos em espaços de discussão, consulta e deliberação política.

Olhando para o campo do associativismo, a questão da auto-representação é marcante. Gurza Lavallo, Houtzager e Castello (2006b), em pesquisa junto às associações de São Paulo, apresentam os principais argumentos que dão base às reivindicações de representatividade por parte das associações, e que atestam<sup>6</sup>, em boa medida, a dimensão da auto-representação.

Diferentes, embora, como veremos adiante, intimamente articulados com a questão da auto-representação, são os novos formatos de representação oportunizados pela constituição de conselhos gestores e OPs. Como a literatura recente tem demonstrado, estes espaços têm sido amplamente avaliados sobre o registro da participação, embora operem, em boa parte, através de mecanismos e regras – públicas e institucionais – de representação.

A ênfase na participação é resultante de projetos e perspectivas voltadas para a ampliação democrática através, fundamentalmente, da efetivação do princípio da inclusão. Assim, os referenciais teóricos sobre democracia participativa e deliberativa têm sido amplamente mobilizados para compreender estas práticas. Mesmo que sob

---

<sup>6</sup> Quais sejam: o argumento *eleitoral*, o de *afiliação*, o de *identidade*, o de prestação de *serviços*, o de *proximidade*, e, finalmente, o argumento da *intermediação*. Os quatro últimos estão diretamente relacionados com a idéia de auto-representação.

diferentes perspectivas e nuances, os teóricos destas vertentes apontam a inclusão<sup>7</sup> como princípio central da democracia a partir de uma avaliação crítica acerca da capacidade ou das possibilidades da representação eleitoral, caracterizada como modelo instrumental, competitivo e individual que reduz a política ao mecanismo eleitoral e ao campo político-institucional.

Tomando em conta, a partir da análise de Pitkin (s.d [1967]), o sentido básico de participação (auto-apresentação) e de representação (tornar presente algo que está ausente) fica claro o peso diferenciado de cada um destes pólos nos diferentes modelos democráticos. Assim, no modelo representativo, a participação se restringe ao momento da escolha dos representantes na ocasião do processo eleitoral. Aqui, a legitimidade do sistema democrático é dada pela manifestação eleitoral da vontade dos cidadãos (Novaro, 1995). Em outras palavras, a responsabilidade do processo decisório fica restrita aos representantes escolhidos pelo sufrágio eleitoral.

Já os modelos participativos apresentam, de maneira geral, um critério de legitimidade ancorado na idéia de que as decisões políticas devem ser tomadas por aqueles que estarão submetidas a elas por meio do debate público. Com efeito, no plano teórico, as diferenças com relação ao modelo da democracia representativa são marcantes, já que incorpora a participação da população no processo de discussão e de tomada de decisões políticas. Todavia, frente à inevitabilidade da representação (na participação), importa avaliar não apenas em que medida estas novas modalidades de representação contribuem para promover o princípio da inclusão – de sujeitos, temas e demandas – em um contexto de impossibilidade prática de fazer valer, de forma generalizada, o princípio da participação como auto-apresentação; como também compreender estas novas modalidades de representação, mantendo o foco nas bases de sua legitimidade e nos conteúdos normativos mínimos que envolvem necessariamente “exigências normativas próprias de toda representação política democrática, o que inclui dispositivos de expressão de preferências e sanção sobre o representado”. (Gurza Lavalle, Houtzager e Castello, 2006a, p. 86). Daí a importância dos mecanismos de garantia das exigências democráticas mínimas de responsividade, prestação de contas e sanção para a garantia de legitimidade deste tipo de representação. Diante da precariedade desses mecanismos na prática das organizações que desempenham funções de representação, os

---

<sup>7</sup> Princípio que é consensual nesta literatura (Pateman, 1992; Machpherson, 1978; Habermas, 1997; Dryzek, 2002; Young, 2000; Saward, 2003; Cohen, 1999; Bohman, 2000).

autores buscam fundamentar sua legitimidade recorrendo a concepção burkeana de “representação virtual”<sup>8</sup>, que neste contexto, estaria relacionada ao trabalho de *advocacy* desempenhado pelas organizações da sociedade civil. Nas palavras dos autores:

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 comunicar-lhe preferências (idem, pp. 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” (idem, p. 93).

Tendo em vista que a representação é operacionalizada, no caso dos conselhos gestores, pelas organizações da sociedade civil, pressupõe-se que, em outra via analítica, independente dos procedimentos de autorização e de prestação de contas, a legitimidade esteja dada pelo reconhecimento e pela afinidade operada no interior destas organizações. De acordo com Avritzer:

O importante em relação a essa forma de representação é que ela tem sua origem em uma escolha entre atores da sociedade civil, decidida frequentemente no interior de associações civis. Estas exercem o papel de criar afinidades intermediárias, isso é, elas agregam solidariedades e interesses parciais (Warren, 2001). 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. (Avritzer, 2007, pp.457-458).

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

---

<sup>8</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 Gurza Lavalle, Houtzager e Castello, 2006a, p. 89).

justapõe à justificativa procedimental como fonte de legitimidade: as organizações da sociedade civil são pretensamente legitimadas não apenas em função da defesa destas 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, criando novos ruídos e tensões que, de alguma forma, dizem respeito ao caráter, em alguns casos, abstrato e difuso na relação de representação. Se por um lado estes atores da sociedade civil representam causas e temas, esvaziando-se, em alguma medida, o sentido clássico da representação (relação entre representante e representado como pessoas), por outro lado, ocupam os espaços de representação em nome de outros. Entretanto, as evidências empíricas contestam uma legitimidade natural (ou dada) da sociedade civil, na medida em que este conceito abriga um campo plural de organizações com objetivos, interesses, recursos e estruturas. Esta heterogeneidade desautoriza uma leitura que imprime uma natureza necessariamente representativa e legítima deste amplo e complexo campo das organizações sociais (Lüchmann, 2007a; Dagnino, 2002; Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006; Silva, 2006) e suscita não apenas que se especifique quais, e por quais critérios, são as organizações escolhidas para o exercício da representação institucional, como também que se qualifique estas práticas e os mecanismos de representação, fundamentalmente tendo em mente a sua capacidade de promover inclusão.

Em análise acerca da representação política de grupos (minorias ou excluídos), Young (2006) oferece algumas idéias 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, em vez de entender a representação política como ato de “colocar-se” pelos eleitores, a autora analisa a questão da representação jogando luz ao 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).

Desta forma, a conexão, e não apenas a presença direta na forma de participação, seria elemento central para a ampliação e a efetivação da inclusão, capacidade que está diretamente relacionada aos formatos institucionais da representação, às configurações das práticas organizativas da sociedade civil, e às compreensões acerca destes tipos de representação.

## **2. Breve caracterização dos modelos**

O orçamento participativo constitui-se como um modelo de participação da população nas discussões e definições do orçamento público que, diferente dos conselhos que estão previstos em legislação, está diretamente condicionado ao projeto político do governo<sup>9</sup>. Destaca-se aqui a experiência do OP de Porto Alegre<sup>10</sup>, não apenas pelo seu pioneirismo na instituição de um novo paradigma de relações entre o poder público e a sociedade, como também pelo seu sucesso no que se refere a sua capacidade de continuidade ao longo do tempo. De maneira geral, o OP está ancorado na premissa de que a população não apenas deve ser consultada quanto às demandas de investimento do poder público, como também deve ser capacitada para deliberar acerca das prioridades, participando ativamente da própria execução e controle do orçamento público.

Embora as especificidades locais, as experiências de OP apresentam fases e instâncias de participação com diferentes graus de institucionalidade, seja no que diz respeito à obediência a um conjunto de normas (escritas), seja no que se refere à maior vinculação com o poder público, e ainda quanto ao caráter decisório. Neste sentido, as instâncias comunitárias são as que apresentam menor grau de institucionalização e maior autonomia. Trata-se de um conjunto heterogêneo de espaços e encontros que reúnem cidadãos e associações que se articulam em bases territoriais, através de um processo de

---

<sup>9</sup> Embora diversos partidos tenham, de forma diferenciada, implementado mecanismos participativos, e em alguns casos antes mesmo da redemocratização (exemplo paradigmático de Lages), a centralidade do PT neste processo diz respeito ao seu programa, cuja ênfase na "democracia popular" marcou o eixo norteador do "modo petista de governar" (Meneguello, 1989). Foi com a vitória do PT nas eleições municipais de 1988 na capital e em importantes cidades do Estado de São Paulo (São Bernardo do Campo, Santo André, Diadema, Campinas, Piracicaba e Santos) e nas capitais do Rio Grande do Sul e Espírito Santo que efetivamente se instituiu um conjunto de mecanismos participativos, a exemplo do orçamento participativo.

<sup>10</sup> Inserida no âmbito da "administração popular" capitaneada pelo PT a partir da vitória nas eleições municipais de 1989, o OP de Porto Alegre vem sendo apontado por diferentes atores sociais e políticos como uma "estratégia para a instituição da cidadania no Brasil" (Fedozzi, 1996), que eleva a sociedade civil ao patamar de sujeito político ativo.

regionalização que mobiliza o campo do associativismo pautado na identidade territorial local ou regional (associações de moradores, união de vilas, clubes de mães, grupos religiosos, etc.).

A organização e a metodologia de discussões e de deliberação do orçamento participativo estão assentadas, nas experiências que seguem o modelo de Porto Alegre, em um conjunto de espaços que articulam o local (bairro) com a região e com o contexto municipal mais geral (cidade). Apresenta diferentes níveis de participação, que vai da esfera local e regional, caracterizada pela participação direta (junto às associações de bairro, conselhos populares, clubes de mães, assembleias regionais) que se articula com a representação dos delegados junto aos fóruns regionais e, finalmente, com os conselheiros do Conselho do Orçamento Participativo, responsáveis pela discussão do orçamento confrontando o conjunto das demandas regionais. À articulação entre a participação direta e a representação, segue uma articulação entre os diversos fóruns, fundamentalmente a partir do procedimento de regionalização. Assim, o processo desenvolve-se de forma piramidal, conjugando a representação delegada (delegados e conselheiros com mandato revogável)<sup>11</sup> às assembleias locais e regionais.

De fato, a dinâmica de representação no OP não se distancia da lógica territorial do modelo padrão da representação eleitoral. Como analisam Urbinati e Warren (2008. p. 389), “The central feature of the standard account is that constituencies are defined by territory; individuals are represented insofar as they are inhabitants of a place (...) territorial residence became the fundamental condition for political representation - a condition more inclusive than status - and corporate-based representation”.

Desta forma, o desenho institucional do OP está relacionado a um tipo de política pública que, voltada ao atendimento de demandas e serviços de base territorial, vincula a realização de obras e serviços (e que afetam de forma mais direta os setores mais carentes da população) à participação, fator gerador de mobilização dos moradores para a garantia da representação (de seu bairro e região). A representação delegada é, portanto, uma característica deste modelo que apresenta um importante potencial de inclusão de setores mais pobres da população.

---

<sup>11</sup> De acordo com o artigo 23 do Regimento Interno do OP de Porto Alegre (PMPA, 2001, p. 14), a revogação do mandato dos conselheiros (as) “dar-se-á por deliberação de (2/3) dois terços dos presentes no fórum de delegados (as) regional ou temático do Orçamento Participativo, conforme o caso, garantindo o quorum mínimo de metade mais um dos delegados (as) eleitos”.

Os conselhos gestores de políticas públicas são conselhos amparados por legislação nacional e que apresentam um caráter de política pública mais estruturado e sistêmico, sendo previstos de atuarem nas três esferas governamentais (Município, Estado e no plano nacional). Apresentam "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"<sup>12</sup>. Estão voltados à garantia de universalização dos direitos sociais. Entre eles, destacam-se os Conselhos de Saúde, de Assistência Social, de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, que foram criados a partir de pressões dos grupos e movimentos sociais no interior destes campos de políticas públicas.

No que diz respeito à representação, duas características centrais destes espaços são: a representação de entidades ou organizações da sociedade civil, e a paridade<sup>13</sup> na representação entre sociedade civil e Estado. De acordo com as suas respectivas leis de criação, pode-se observar a dimensão da representação coletiva por meio de entidades não-governamentais<sup>14</sup> (Criança e Adolescente) ou organizações representativas (Assistência Social), bem como a questão da paridade, seja entre Estado e sociedade (Criança e Adolescente; Assistência Social), seja entre usuários e demais setores (Saúde), como mostra o quadro abaixo:

---

<sup>12</sup> Comunidade Solidária/IBAM/IPEA,

<sup>13</sup> No conselho de saúde o peso maior da representação recai sobre o setor dos usuários que detém 50% de seus assentos.

<sup>14</sup> Embora a legislação do conselho de saúde não especifique a representação coletiva, a lista de representantes deixa clara esta dimensão.

**Quadro 01. Aspectos da legislação referente à participação e representação nos Conselhos Gestores<sup>15</sup>**

<b>Saúde</b> Lei n.8.142, de 28 de dezembro de 1990	<b>Criança e Adolescente</b> Lei n. 8.242, de 12 de outubro de 1991	<b>Assistência Social</b> Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993
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.

Com efeito, estamos tratando de um tipo de representação que, diferente do modelo eleitoral que identifica o representado (eleitor) e do OP (morador), esboça uma idéia difusa do mesmo, podendo tanto ser um segmento (ou vários setores da população), quanto a própria entidade indicada para assumir a representação. O caso da representação das ONGs junto aos conselhos é bastante emblemático, uma vez que, como analisa Sorj (2005, p. 21), estas organizações apresentam a especificidade dada pelo fato de se constituírem num “ator sem mandato direto de sua base de referência”. Tendo em vista que muitas organizações são escolhidas muito mais em função de seu grau de competência e qualificação do que em virtude de seu vínculo com as bases, altera-se sobremaneira o debate acerca das exigências de prestação de contas, responsividade e sanção.

Como resultante geral, a composição dos conselhos conjuga, digamos, participação coletiva (auto-representação das entidades) com representação coletiva (entidades escolhidas por representarem – por critérios variados – outros setores sociais). Aqui a representação por entidades, ou organizações da sociedade civil, está difusamente ancorada na legitimidade destas organizações em promover, de diferentes formas, a defesa das variadas “causas” sociais e de demandas e interesses de grupos e setores sociais historicamente excluídos dos processos de decisão política. Como explícito na legislação da Assistência Social (quadro acima), o conselho tem como objetivo a

<sup>15</sup> Trechos retirados das respectivas leis de criação.

*participação da população por meio de organizações representativas.* De fato, como veremos mais adiante, os representantes, em boa parte, se colocam na perspectiva de atuarem em benefício da população em geral.

### 3. Autorização e prestação de contas nos conselhos e OPs

Vejam os mecanismos de autorização e de prestação de contas entre representantes e representados nas instituições participativas. A tabela abaixo referente aos conselhos de Itajaí e Chapecó apresenta a distribuição, por segmento, das respostas à questão “Como você se tornou conselheiro?”.

**Tabela 1. 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:** Pesquisa Conselhos Gestores e Empoderamento (2007).

Conforme os dados, percebe-se que a maioria dos conselheiros foi indicada pela entidade (48,9%), contra 20,7% que foram eleitos e 23,0% indicados pelo governo (com variações insignificantes entre os dois municípios).

Nos casos dos OPs, a eleição dos delegados e conselheiros aparece com ampla margem de vantagem, pelo fato de, como vimos, este procedimento fazer parte das regras de funcionamento destes espaços institucionais.

**Tabela 2. Como foi escolhido delegado ou conselheiro no OP?**

	Biguaçu		Concórdia	
	N	%	N	%
Indicado	10	21,3	20	33,3
Eleito	35	74,5	24	40,0
System	2	4,3	16	26,7
Total	47	100,0	60	100,0

**Fonte:** Pesquisa Participação e exclusão em Conselhos Gestores e OPs

**Tabela 3. Por quem você foi indicado ou eleito? (OPs)**

	Biguaçu		Concórdia	
	N	%	N	%
Comunidade	38	80,9	40	66,7
Entidade representativa	2	4,2	9	15,0
Manifestação voluntária	1	2,1	2	3,3
Prefeitura	3	6,4	1	1,7
Outro	1	2,1	2	3,3
System	2	4,2	6	10,0
Total	47	100,0	60	100,0

**Fonte:** Pesquisa Participação e exclusão em Conselhos Gestores e OPs

No que diz respeito aos mecanismos de prestação de contas ou *accountability*, apresentamos, em primeiro lugar, os dados dos questionários junto aos conselheiros de quatro conselhos de Itajaí e Chapecó relativos às questões que buscaram identificar os mecanismos de relacionamento e prestação de contas entre representantes e representados.

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

	Sempre/Quase Sempre	Às vezes/ Nunca	NR	Total
	%	%	%	%
<b>CHAPECÓ</b>				
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
<b>ITAJAÍ</b>				
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: Pesquisa Conselhos Gestores e Empoderamento (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?

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

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

Os dados indicam que, em média, metade dos conselheiros raramente – quase nunca ou nunca – *são orientados* por suas entidades na hora de tomar decisões (50,0% em Chapecó e 57,0% 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). No caso dos OPs, os procedimentos de escolha dos delegados e conselheiros obedecem à lógica da territorialização de caráter piramidal, o

que facilita o acompanhamento e a cobrança da atuação dos representantes por parte dos seus representados.

#### 4. Os sentidos da representação

Importa, aqui, primeiramente, fazer uma distinção entre o caráter da representatividade destas instituições e os sentidos da representação propriamente dita. Esta distinção é fundamental para entendermos um fenômeno que acusa, de forma concomitante, a presença de baixo grau de prestação de contas entre representantes e representados, principalmente no caso dos conselhos, com alto grau de respostas positivas nas avaliações sobre a representatividade destes espaços. Perguntados se acham que o conselho é representativo, os conselheiros municipais de educação responderam afirmativamente (82,4% consideram o conselho representativo). No caso dos OPs, também a grande maioria (97,9% em Biguaçu, 80,0% em Concórdia, e 59,3% em Guaraciaba) respondeu positivamente.

**Tabela 5. Você acha que o conselho do OP é representativo?**

	Biguaçu		Concórdia		Guaraciaba	
	N	%	N	%	N	%
Sim	46	97,9	48	80,0	16	59,3
Não	0	0,0	3	5,0	1	3,7
System	1	2,1	9	15,0	10	37,0
Total	47	100,0	60	100,0	27	100,0

**Fonte:** Pesquisa Participação e exclusão em Conselhos Gestores e OPs

**Tabela 6. Na sua opinião, o conselho é representativo?(CME/SC)**

	N	%
Sim	192	82,4
Não	17	7,3
Não respondeu	24	10,3
Total	233	100,0

**Fonte:** Lüchmann (2007b)

Quando perguntados sobre o porquê da representatividade, as respostas, em sua maioria, apontaram para a existência da “participação do povo” (68,0% em Biguaçu, 51,7% em Concórdia, e 44,5% em Guaraciaba), nos casos dos OPs; e para a representação de diversos segmentos da sociedade civil e do Estado (12,0%), no caso dos conselhos<sup>16</sup>. Tais respostas apontam uma avaliação positiva na capacidade destas

<sup>16</sup> De forma mais esparsa, encontramos outras concepções de representatividade: marco legal (o Conselho é representativo porque é previsto por lei); representação da comunidade educacional; autonomia nas

instituições promoverem inclusão, sendo que a representatividade, aqui, está relacionada à composição dos espaços deliberativos, composição esta que reserva pelo menos metade das cadeiras de representação para as organizações da sociedade civil (No caso dos Conselhos) e a ampla maioria para os representantes dos moradores (nos OPs). Assim, estas instituições são avaliadas como representativas pelo fato de incluírem novos atores no processo decisório, abrindo oportunidades de participação para a população.

**Tabela 7. Porque você acha que o conselho do OP é ou não representativo?**

	Biguaçu		Concórdia		Guaraciaba	
	N	%	N	%	N	%
Porque há a participação do povo	32	68,0	31	51,7	12	44,5
Transparência na prestação de contas	4	8,5	1	1,7	0	0,0
Realização de obras	0	0,0	6	10,0	3	11,1
Outros	4	8,5	12	20,0	1	3,7
System	7	14,9	10	16,6	11	40,7
Total	47	100,0	60	100,0	27	100,0

**Fonte:** Pesquisa Participação e exclusão em Conselhos Gestores e OPs

**Tabela 8. Justifique por que é representativo (1 resposta) CME/SC**

Respostas	N	%
Diversos segmentos (sociedade civil e governo) são representados	25	12,2
Representa a comunidade educacional	16	7,8
Discute/decide sobre questões importantes na área da educação	12	5,9
Diversos segmentos da sociedade civil são representados	7	3,4
Representa interesse de classes/categorias	7	3,4
Contato/parceria com Secretaria da Educação	7	3,4
Pelo caráter legal	6	2,9
Os conselheiros são participativos	5	2,4
Tem autonomia de decisão	5	2,4
É órgão normatizador de educação municipal	4	2,0
Representa o município, não o governo; bem comum	4	2,0
Pela forma de escolha dos representantes	3	1,5
Mantém vínculo com representados	2	1,0
Prevê por lei a representação governamental	1	0,5
Melhor eficácia de trabalho/distribuição de recursos	1	0,5
Não respondeu	78	38,0
Outros	16	7,8
Conselho é ativo	6	2,9
Total	205	100,0

**Fonte:** Lüchmann (2007b)

Importa, além disso, compreender os sentidos da representação atribuídos por estes representantes em relação aos seus representados. Os representantes dos OPs são

decisões; espaço de discussão de questões importantes na área educacional. Chama a atenção o baixíssimo número dos respondentes que justificam a representatividade dos Conselhos através da forma de escolha (1,5%) e dos vínculos entre representantes e representados (1,0%).

enfáticos em nomear os moradores de seu bairro ou região como seus representados. No caso dos representantes dos conselhos, o quadro abaixo apresenta as respostas à pergunta “quem você representa no Conselho”. De acordo, com as respostas, a representação da “população” aparece em primeiro lugar, com boa margem de diferença para a segunda resposta que remete à representação da “sua entidade”. Tais dados, em articulação com entrevistas, nos permitem inferir que os representantes conselheiros veem os conselhos como instâncias representativas pelo fato de incluir a sociedade, e se percebem como representantes da população como um todo, principalmente a população mais excluída.

**Tabela 9. Quem representa no Conselho? Conselheiros municipais de educação. Fpolis, 2008**

	N	%
A população	52	37,1
Sua entidade	16	11,4
Sociedade civil	15	10,7
Setores da área educacional	16	11,4
Outras	39	27,9
Em branco	2	1,4
Total	140	100,0

**Fonte:** Pesquisa Participação e exclusão em Conselhos Gestores e OPs

Assim, é fato que estas novas institucionalidades estão criando novas formas de inclusão política, seja pela capacidade de ampliar os espaços de participação direta, seja pelo fato de inserir, nos espaços de discussão e deliberação de políticas públicas, sujeitos e setores sociais que se sentem representantes dos setores mais pobres e excluídos da população. Entretanto, também é fato que grande parte destes representantes está agindo e falando em nome de uma população que desconhece a sua condição de representada, o que coloca problemas para a legitimidade deste tipo de representação. Assim, importa não apenas avaliar os processos de representação, como também conhecer quem são as pessoas que ocupam estes espaços e através de quais critérios. Vejamos a seguir o perfil destes representantes.

## **5. Quem são os escolhidos: o perfil dos representantes**

De maneira geral, os representantes dos conselhos gestores apresentam renda e escolaridade bastante superior à média da população. No caso da pesquisa analisada por Santos Junior, Azevedo e Ribeiro (2004, p. 29), observa-se que apenas 11,0% dos conselheiros têm baixa escolaridade (até primeiro grau completo), sendo que mais da

metade (62,0%) tem alta escolaridade (terceiro grau completo ou incompleto)<sup>17</sup>. No que diz respeito ao perfil de renda constata-se também um padrão superior à média populacional: 65,0% recebem rendimentos acima de cinco salários mínimos e 38,0% acima de dez, embora haja variações de renda segundo o conselho, o município e os segmentos representados (2004, pp. 30-1).

Nossas pesquisas desenvolvidas no estado de Santa Catarina também têm apontado resultados semelhantes. Dados dos Conselhos Municipais de Educação (Lüchmann, 2007b) identificam um índice superior à média dos conselheiros das outras áreas de políticas públicas: 92,0% apresentam alta escolaridade, sendo que destes, aproximadamente 68,0% têm formação acadêmica na área da educação (62,0% do curso de pedagogia). 54,0% dos conselheiros têm títulos de especialização e/ou Pós-Graduação.

Os dados dos municípios de Itajaí e Chapecó mostram que aproximadamente 40,0% dos seus eleitorados apresentam escolaridade na faixa do primeiro grau incompleto. Já nos conselhos gestores destes municípios, apenas 1,42% em Chapecó e 3,12% dos participantes em Itajaí estão situados nesta faixa de escolaridade. Os números se invertem quando consideramos aqueles com o terceiro grau completo. Enquanto nos dois municípios uma pequena parcela do eleitorado possui o terceiro 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 de renda reproduzem, porém com menor intensidade, a desigual participação entre os diferentes segmentos. Desta forma, quando o recorte é feito por escolaridade e renda, os conselhos podem ser considerados espaços institucionais com baixa capacidade de inclusão política de segmentos socialmente excluídos da população.

---

<sup>17</sup> Apesar deste alto perfil, os autores chamam a atenção para algumas diferenças, tais como às referentes aos perfis dos representantes governamentais (81,0% com alta escolaridade) frente aos não governamentais (51,0% com alta escolaridade); e às diferenças regionais, o que, de alguma maneira, reflete as desigualdades regionais existentes no país.

**Tabela 10. Perfil sócio-econômico 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
3 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 – Censo do Legislativo (2006). Para o município <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/default.php>.

**Tabela 11. Perfil sócio-econômico dos Municípios e Conselheiros de Itajaí e Chapecó**

	Chapecó		Itajaí	
	Município	Conselhos	Município	Conselhos
<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
3 grau comp.	4,14	75,71	4,42	67,18
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>Sexo</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 Conselhos: pesquisa “Conselhos Gestores e empoderamento”. Para os dados de Escolaridade e Sexo dos municípios, cadastro de eleitores do TRE/SC, 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).

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.

Comparando a composição dos Conselhos, Câmaras de Vereadores e perfil dos municípios, um dado que merece ser melhor explorado diz respeito à distribuição por sexo. Como vimos acima, as mulheres estão sub-representadas nos legislativos municipais, porém, conforme a tabela 11, estão super-representadas nos conselhos dos dois municípios em análise, representando em média 70,0% da amostra (quando ocupam

menos de 50,0% 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 neste 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 80,0% dos assentos, e a menor nos Conselhos de Saúde, com 66,7%. Nos Conselhos de Direito da Criança e Adolescente são 78,6% e nos Conselhos Municipais do Idoso, 71,4%.<sup>18</sup>

Por outro lado, os dados dos representantes (delegados e conselheiros) dos OPs apresentam significativa inversão. A tabela abaixo apresenta dados de escolaridade e renda destes representantes junto aos OPs de sete (07) municípios catarinenses.

**Tabela 12. Escolaridade e Renda dos Conselheiros nos Orçamentos Participativos de Santa Catarina (%)**

Escolaridade									
Município	Analfab.	1º Grau Incomp.	1º Grau Comp.	2º Grau Incomp.	2º Grau Comp.	Superior Incomp.	Superior Comp.	Não Inf.	Total
	%	%	%	%	%	%	%	%	%
Biguaçu	0,0	37,0	19,6	8,7	26,1	0,0	8,7	1,9	100,0
Chapecó	0,0	13,64	9,09	22,73	0,0	4,55	50,0	0,0	100,0
Itajaí	0,0	6,2	12,5	12,5	31,3	6,3	28,1	3,1	100,0
Blumenau	0,0	25,0	8,33	16,67	0,0	0,0	16,67	33,33	100,0
Concórdia	0,0	20,0	20,0	20,0	6,67	33,33	0,0	0,0	100,0
Criciúma	4,0	16,0	12,0	4,0	28,0	16,0	20,0	0,0	100,0
Guaraciaba	0,0	66,66	11,11	3,70	11,11	7,41	0,0	0,0	100,0
Renda									
	Sem Renda	Menos de 1	De 1 a 3	3 a 5	5 a 10	Acima de 10	NS/NR	Total	
	%	%	%	%	%	%	%	%	%
Biguaçu	0,0	4,5	56,8	27,3	6,8	4,5	0,0	100,0	
Chapecó	0,0	0,0	36,36	31,82	18,18	13,64	0,0	100,0	
Itajaí	0,0	3,1	25,0	43,8	6,3	12,5	9,4	100,0	
Blumenau	0,0	0,0	33,33	0,0	41,67	25,00	0,0	100,0	
Concórdia	0,0	13,33	26,67	33,33	20,00	6,67	0,0	100,0	
Criciúma	0,0	8,0	44,0	20,0	8,0	16,0	0,0	100,0	
Guaraciaba	0,0	18,52	22,22	37,04	11,11	7,41	0,0	100,0	

**Fonte:** Pesquisa Participação e exclusão em Conselhos Gestores e OPs

<sup>18</sup> As diferenças no perfil por gênero entre os vereadores e as (os) conselheiras suscitam um refinamento analítico que vá além da compreensão ancorada na idéia de área de política pública. Ver, por exemplo, o trabalho de Lüchmann e Silva (2009) sobre esta inserção feminina nos conselhos.

Os dados sobre OP mostram um perfil bem mais popular dos participantes, que se encontram distribuídos em todas as faixas de renda e escolaridade, com uma concentração na faixa de um a cinco salários mínimos e nas faixas intermediárias de escolaridade. Percebe-se uma relativa distribuição dos números entre os níveis de escolaridade, sobressaindo-se, no caso de Guaraciaba, a porcentagem (66,66%) dos representantes que são somente alfabetizados ou possuem o ensino fundamental incompleto<sup>19</sup>. Ressalte-se também a faixa de renda (de um a três salários mínimos) relativamente predominante nos casos de OP, indicativo de que estes modelos tendem a promover a inclusão política dos setores com renda intermediária no município (porém não os sem renda), estando bastante próximos da distribuição média da população. O mesmo vale para a dimensão da escolaridade que, apesar de uma maior variação, está mais próxima do perfil médio da população, diferente da média dos conselhos.

No caso da inclusão das mulheres, a tabela abaixo, relativa aos OPs de Biguaçu, Concórdia e Guaraciaba, mostra uma situação inversa ao perfil dos representantes em conselhos, embora se perceba alterações no decorrer dos anos, com o aumento da presença feminina nestes espaços.

**Tabela 13. Sexo dos conselheiros e delegados do OP de cidades catarinenses - 2007**

	Biguaçu		Concórdia		Guaraciaba	
Masculino	25	53,2	52	86,7	21	77,8
Feminino	22	46,8	8	13,3	6	22,2
Total	47	100,0	60	100,0	27	100,0

**Fonte:** Pesquisa Participação e Exclusão em Conselhos Gestores e OPs

Outro dado importante diz respeito aos vínculos associativos e à trajetória política destes representantes. No caso dos OPs, verificamos que a maioria dos delegados e conselheiros participa de alguma associação (61,7% em Biguaçu, 70,0% em Concórdia e 81,5% em Guaraciaba). Esse número cresce quando consideramos apenas os conselheiros. Quando desagregamos esse dado por tipo de associação e consideramos apenas as associações de moradores (AMs), verifica-se que a maioria dos conselheiros participa de AMs, sendo que cerca de 50,0% ocupam cargos nestas associações.

<sup>19</sup> O que pode ser explicado pelo quadro geral de escolaridade e renda do município mais baixo se comparado com os demais.

**Tabela 14. Participação dos conselheiros e delegados de municípios catarinenses em:**

	Biguaçu						Concórdia						Guaraciaba					
	Sim		Não		NR		Sim		Não		NR		Sim		Não			
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%		
Associações civis	29	61,7	18	38,3	0	0,0	42	70,0	17	28,3	1	1,7	22	81,5	5	18,5		
Partidos políticos	9	19,1	36	76,6	2	4,3	15	25,0	44	73,3	1	1,7	12	44,4	15	55,6		

**Fonte:** Pesquisa Participação e exclusão em Conselhos Gestores e OPs

No caso dos conselhos, além das suas próprias entidades que operacionalizam a representação nestes espaços, 56,0% dos conselheiros responderam positivamente quando perguntados se participam de outras organizações da sociedade civil, como apresentado na tabela abaixo.

**Tabela 15. Você participa de associações ou organizações da sociedade civil? (Concórdia)**

		CMAS	CMDCA	CMS	TOTAL
		%	%	%	%
<b>Governamental</b>	Sim	45,5	80,0	33,3	52,6
	Não	54,5	20,0	66,7	47,4
<b>Sociedade Civil</b>	Sim	50,0	44,5	69,2	56,3
	Não	50,0	55,5	30,8	43,7

**Fonte:** Cayres, 2009

Além do vínculo associativo, outro fator importante no processo de recrutamento dos representantes diz respeito à trajetória e ao envolvimento profissional na área. Em análise da trajetória de vida dos conselheiros de Concórdia, Cayres (2009) identificou dois grandes grupos: aqueles que se envolveram com as questões públicas antes da década de 1990, e aqueles que só começaram a participar em período posterior. Composto por nove dentre os 19 entrevistados, o primeiro grupo apresenta uma trajetória de participação política junto aos movimentos sociais (movimentos estudantis e sindicais) que datam de período anterior a década de 1990. Destes, sete participaram de grupos orientados pela Teologia da Libertação através do envolvimento com as Pastorais, sobretudo com a Pastoral da Juventude. A “fase de transição’ não ocorreu de forma linear e homogênea para todos, mas é fato que o envolvimento primeiro com a igreja imprimiu feições nos valores absorvidos e nas práticas e concepções políticas e de transformação social partilhados por este grupo” (Cayres, 2009, p. 141).

O segundo grupo, formado por dez entrevistados, iniciou a sua atividade política na segunda metade da década de 1990, motivado por razões diversas, entre elas, a formação adquirida durante o período de estudos na universidade. São, portanto, em grande parte, conselheiros que, embora não tivessem experiências de participação

política e social em movimentos sociais ou em associações da sociedade civil, atuam profissionalmente nas respectivas áreas dos conselhos.

Com isso podemos dizer que a trajetória, a atuação em associações e a inserção profissional na área têm sido os critérios principais nas escolhas dos representantes, conformando processos de recrutamento que, mesmo que não previstos nos seus regulamentos, como nos casos dos OPs, operam, em grande parte, através do histórico da participação.

Essa dimensão da participação é fundamental não apenas para entender as escolhas dos representantes, mas a prática de representação, se mantemos a pertinência do critério da conexão como um substitutivo das regras mais formais de controle dos representados perante os representantes. Se por um lado há o registro de situações de ausência de vínculos sociais dos representantes, desembocando em algum tipo de auto-representação, por outro lado, a representatividade ocorre a partir de uma forte associação ou vínculo com a organização da qual o representante faz parte, e cuja identificação (de objetivos, valores, etc.) dispensa, em boa medida, a existência de mecanismos de consulta, controle e orientação. Neste caso, a confiança substitui a *accountability*, se constituindo em um mecanismo importante no processo democrático de inclusão, na medida em que diminui os custos do acompanhamento e do controle sobre os representantes. De acordo com Saward (2008, p. 15) “no citizen can participate in all decisions that affect them; but it is also almost unthinkable that citizens can actively hold accountable those who represent them. “Accountability” may assume that representative responsiveness requires a level of citizen participation in monitoring representatives that is impossible in large-scale complex democracies”. Nesses casos de confiança, e que são mais facilmente encontrados nas práticas associativas, os integrantes da organização acreditam que as escolhas feitas por seus representantes são as mesmas que fariam se estivessem nas mesmas circunstâncias (idem).

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

Os dados sugerem 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 forte são os vínculos e os sentimentos de representação.

Por outro lado, como vimos, os nossos dados apontam que grande parte dos conselheiros se colocam como portadores de uma “representação geral”, ou seja, mesmo escolhidos ou indicados por organizações, estão lá “em nome da população”. 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, onde os conselheiros se percebem enquanto “sociedade”, e não enquanto um segmento que representam:

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 de Chapecó).

A idéia desenvolvida por Gurza Lavalle, Houtzager e Castello, (2006a) sobre a “representação virtual” exercida pelas organizações da sociedade civil parece bastante pertinente, na medida em que se define não necessariamente pelas regras formais 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, de alguma forma, remete à idéia de compartilhamento de perspectivas entre representantes e representados, embora não necessariamente compartilhem as mesmas posições na estrutura social (Young, 2006).

Assim, podemos dizer, seguindo a leitura dos dados aqui proposta, que, de maneira geral, para os dois modelos, os representantes são sujeitos inseridos em organizações e associações da sociedade civil, apresentando uma trajetória de participação social. Se os conselhos têm se constituído em espaços de inclusão política das mulheres, os OPs têm obtido maior sucesso na capacidade de inclusão de indivíduos com menor renda e escolaridade. Assim, de forma diferenciada, ambos cumprem, em alguma medida, com a promessa democrática da inclusão via participação. Por outro lado, se pensarmos a inclusão também pela via da representação, parece pertinente supor

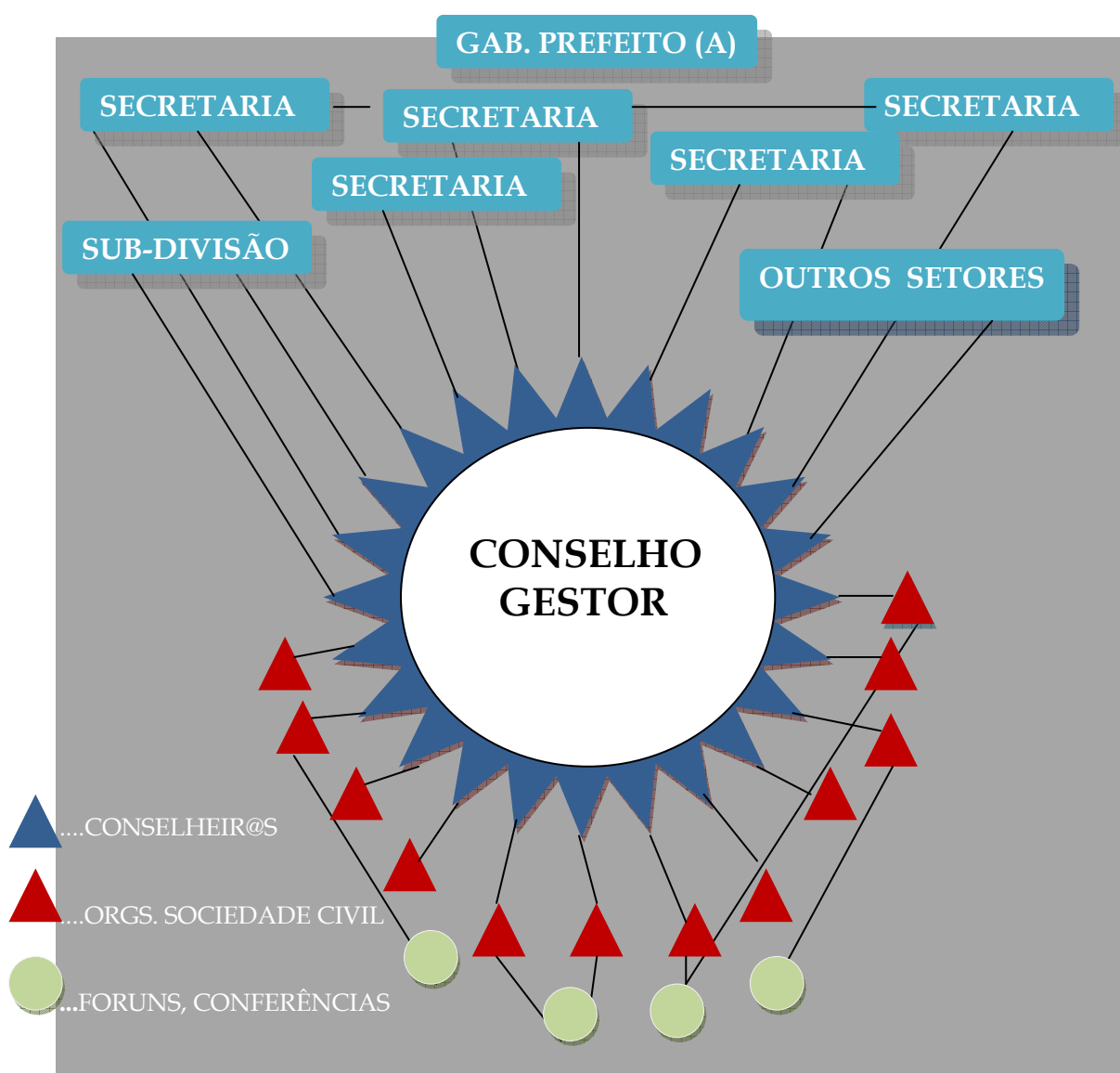
que, se o caráter da representatividade dos OPs tem garantido maior capacidade de os representantes expressarem a vontade dos representados, a representatividade dos representantes nos conselhos apresenta um caráter mais difuso, ancorada em critérios de legitimidade diferenciados, seja por afinidades e identidades associativas, por conhecimento ou *expertise*, ou pela trajetória política e social dos sujeitos escolhidos. Estas diferenças entre os modelos são determinadas, em grande parte, pelos tipos e pelas trajetórias das instituições, pelos seus diferentes desenhos institucionais, e pelas características da composição e da atuação das organizações da sociedade civil.

Se os OPs estão voltados para a prestação de obras e serviços de base territorial, os conselhos estão voltados às políticas públicas de base setorial. Se os OPs têm sido criados, fundamentalmente, por interesses e projetos político-governamentais, os conselhos foram pensados e criados pela pressão social, principalmente das organizações da sociedade civil, imprimindo um desenho que incorporou a representação coletiva. Se os OPs mobilizam um perfil identitário através da condição de moradores, os conselhos mobilizam identidades coletivas vinculadas às áreas de concentração de suas respectivas políticas.

Assim como os objetivos e trajetórias são diferentes, também são os seus respectivos desenhos institucionais (ilustrados abaixo). Mesmo que com diferenças entre os campos de políticas, os conselhos estão estruturados em regras que estabelecem, em função de sua trajetória de constituição, a representação por via das organizações da sociedade civil, vistas como portadoras legítimas dos interesses sociais. Já os OPs estão ancorados na idéia de representação delegada, o que permite maior identificação entre representante e representado. O desenho regionalizado também contribui para uma maior conexão, diferente dos conselhos, que dependem, para tanto, da capacidade de mobilização e de articulação das associações que ocupam os espaços da representação. Enquanto os delegados e conselheiros dos OPs são escolhidos, majoritariamente por eleições, os representantes dos conselhos gestores são indicados, seja por sua organização, seja através da realização de fóruns (conferências, etc). Entretanto, em que pese todas as diferenças entre os modelos, parece que o caráter da efetivação da inclusão (de temas, demandas, etc.) via representação depende fundamentalmente da participação. Por um lado, percebe-se que a capacidade de promover conectividade entre representantes e representados depende do grau de articulação e de organização da sociedade civil, ou seja, da participação. As características das associações civis, a

existência de fóruns de discussão de políticas públicas, as assembleias regionais, entre outras, podem ser exemplos de espaços públicos que promovem esta conexão entre representantes e representados. Por outro lado, para além da dimensão da conectividade, o ideário da participação imprime uma percepção de que estes são espaços de participação. Ou seja, OPs e conselhos são tidos – pelos governos e pelos atores sociais - como *instituições participativas*. Talvez isso ajude a explicar o baixo grau de preocupação e de rigor nos procedimentos formais (e informais) de autorização e de prestação de contas no interior destes modelos.

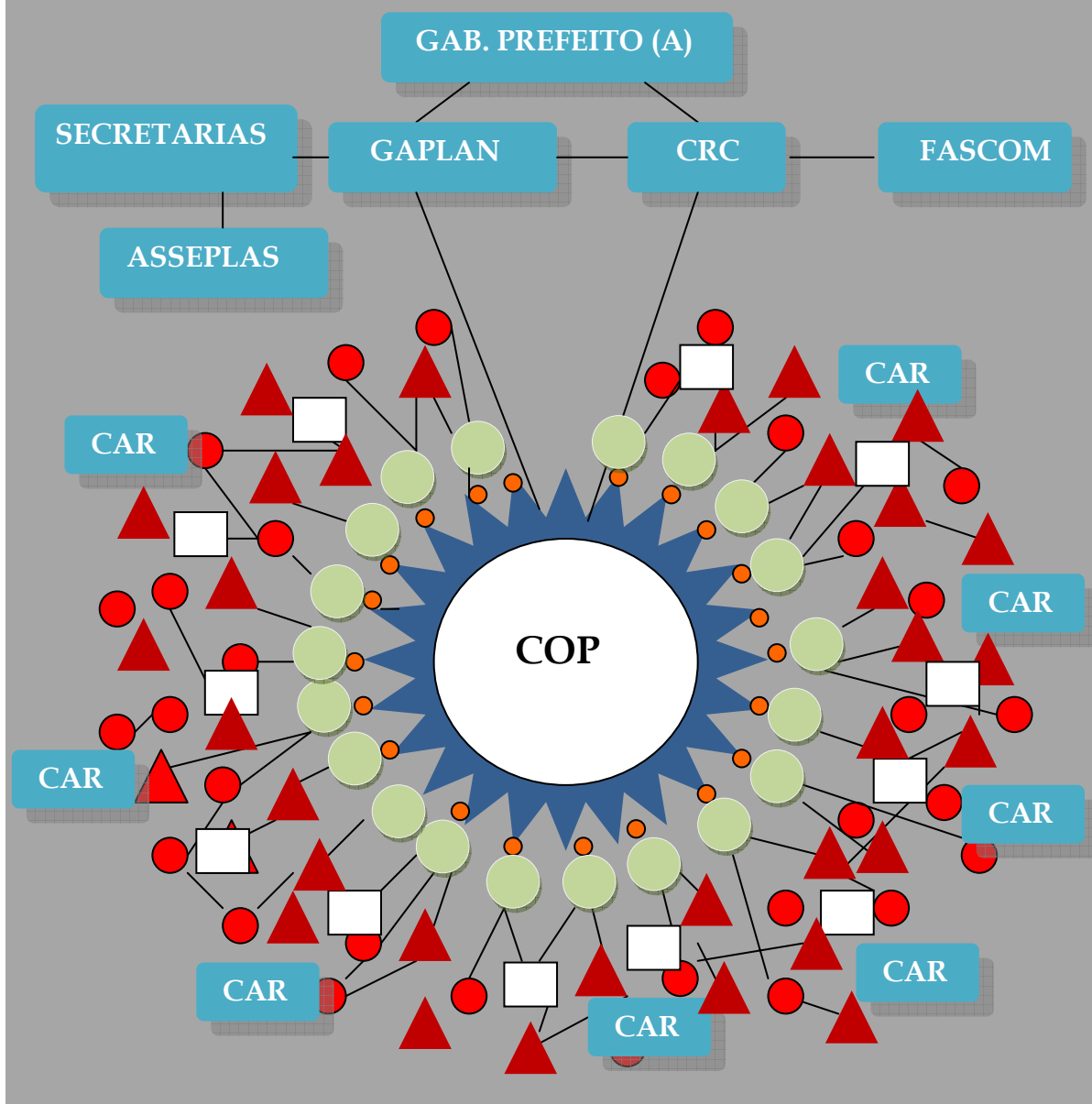
### DESENHO DOS CONSELHOS GESTORES PARITÁRIOS



## DESENHO DO CONSELHO DO OP (COP) BASEADO NO OP DE PORTO ALEGRE

### LEGENDA

- |                                                                                   |                              |                                      |
|-----------------------------------------------------------------------------------|------------------------------|--------------------------------------|
|  | ....CONSELHEIR@S             | GAPLAN - Gabinete de Planejamento    |
|  | ....FÓRUNS DE DELEGADOS      | CRC - Coord.de Rel. com a Comunidade |
|  | ....ENTIDADES COMUNITÁRIAS   | FASCOM - Fórum de Asses. Comunit.    |
|  | ....COORDENADORES DO GOVERNO | ASSEPLAS - Assessorias de Planej.    |
|  | .... CIDADÃOS                | CAR - Centro Administrativo Regional |
|  | ....ASSEMBLÉIAS COMUNITÁRIAS |                                      |



## Referências bibliográficas

AVRITZER, L. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. *Dados*, vol. 50, no. 3, 2007.

BOHMAN, J. La democracia deliberativa u sus críticos. *Metapolítica*, México, v. 4, n. 14, p.48-57, abr./jun., 2000.

CAYRES, D. C. *Sociedade civil e estado: a autonomia revisitada*. Dissertação de Mestrado, Fpolis: UFSC, PPGSP, 2009.

COHEN, J. Deliberation and democratic legitimacy. In: BOHMAN, J; REGH, W. *Deliberative democracy. essays on reason and politics*. Massachusetts. Institute of Technology, 1999.

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*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002, p. 279-301.

DAGNINO, E; OLVERA, A. J; PANFICHI, A. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: DAGNINO, E; OLVERA, A. J; PANFICHI, A. (orgs). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. SP:Paz e Terra; Campinas:Unicamp, 2006.

DRYZEK, J. S. Deliberative democracy and beyond - liberals, critics, contestations. Oxford: Oxford University Press, 2002. Oxford Scholarship Online. Oxford University Press. 22 November 2008. Disponível em: <http://dx.doi.org.ezproxy.library.yorku.ca/10.1093/019925043X.001.0001>

DRYZEK, J; NIEMEYER, S. *Discursive representation*. Political Science Program, Research School of Social Sciences, Australian National University, 2008.

FEDOZZI, L. J. *Do Patrimonialismo à cidadania participação popular na gestão municipal: o caso do orçamento participativo de Porto Alegre*. Porto Alegre. 1996. 313f. Dissertação (Mestrado em Sociologia), Curso de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

HABERMAS, J. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*, Rio Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. v. 2.

GURZA LAVALLE, A; HOUTZAGER, P; CASTELLO, G. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. *Lua Nova*, São Paulo, 67: 49-103, 2006a.

GURZA LAVALLE, A; HOUTZAGER, P; CASTELLO, G. Representação política e organizações civis. Novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. *RBCS*, vol. 21, n. 60, fev. de 2006b.

LUCHMANN, L. H. H. A representação no interior das experiências de participação. *Lua Nova*, n. 70, 2007a.

- LUCHMANN, L. H. H. *Os Conselhos gestores de educação*. Fpolis: UFSC, 2007b.
- LUCHMANN, L. H. H; BORBA, J. *A Representação política nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. Fpolis:UFSC, 2009. Relatório de pesquisa.
- LUCHMANN, L. H. H; ALMEIDA, C. C. R. *A representação das mulheres nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. Fpolis:UFSC; Maringá: UEM, 2009.
- MACPHERSON, C. B. *A democracia liberal: origens e evolução*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.
- MENEGUELLO, R. *PT a formação de um partido: 1979-1982*. São Paulo: Paz e Terra, 1989.
- MIGUEL, L. F. Impasses da accountability: dilemas e alternativas da representação política. *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, 25, p. 25-38, nov. 2005.
- NOVARO, M. O debate contemporâneo sobre a representação política. *Novos Estudos*, n. 42, julho de 1995.
- PATEMAN, C. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- PITKIN, H. F. O conceito de representação. In: CARDOSO, F. H. e MARTINS, C. E. *Política & Sociedade*. SP: Cia. Editora Nacional, s.d [1967].
- SANTOS JUNIOR, O. A.; AZEVEDO, S.; RIBEIRO, L. C. Q. *Democracia e gestão local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. RJ: Revan, Fase, 2004.
- SAWARD, M. *Enacting democracy*. *Political Studies*, Volume 51, Issue 1, ISSN: 1467-9248 (Online) ISSN: 0032-3217 (Print), 2003. Pages: 161–179.
- SAWARD, M. The representative claim. *Contemporary Political Theory*, 2006, 5, (297–318).
- SILVA, M. K. Sociedade civil e construção democrática: do maniqueísmo essencialista à abordagem relacional. *Sociologias*, v. 8, p. 156-179, 2006.
- SORJ, B. *Sociedades civis e relações Norte-Sul: ONGs e dependência*. Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, Working Paper 1, nov de 2005.
- URBINATI, N; WARREN, M. The concept of representation in contemporary democratic theory. *Annu. Rev. Polit. Sci.* 2008.11:387-412.
- YOUNG, I. M. *Inclusion and democracy*. New York, Oxford University Press Inc, 2000.
- YOUNG, I. M. Representação política, identidade e minorias. *Lua Nova*, n. 67, CEDEC, 2006.