

NOVOS ATORES E ESPAÇOS DE REPRESENTAÇÃO POLÍTICA: Práticas e concepções de representação em arenas extraparlamentares¹

Olívia Cristina Perez

RESUMO

O número de atores que exercem práticas de representação política sem terem sido autorizados para tanto por meio do processo tradicional de eleição, assim como o número de espaços extraparlamentares em que a representação é exercida, tem crescido nas últimas décadas. Contudo, tais práticas de representação não foram suficientemente estudadas pela literatura. Para aprofundar na compreensão do fenômeno, este trabalho trata da representação exercida em arenas extraparlamentares de formulação de

políticas públicas, especificamente, as práticas e concepções dos representantes que atuam em nome da sociedade civil nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas. O estudo constatou que os conselheiros atuam em nome e se consideram representantes de diversos grupos e causas, embora a composição dos Conselhos, o processo de escolha dos conselheiros, a prestação de contas e o controle sobre as ações dos representantes sejam restritos aos ativistas de organizações civis que acompanham os Conselhos.

PALAVRAS-CHAVE

Representação, Organizações Cívicas, Conselhos Gestores, Democracia Representativa.

¹Este artigo é uma versão atualizada do *paper* apresentado no ST18 do 34º Encontro Anual da ANPOCS, realizado em outubro de 2010 na cidade de Caxambu/MG.

Têm crescido nas últimas décadas o número e a diversidade de atores que exercem práticas de representação política. As organizações civis, por exemplo, assumem cada vez mais o papel de representante, expondo e defendendo causas e demandas populares perante o Estado e outras instituições. Essas crescentes práticas de representação são chamadas de não eleitorais (*non-electoral*, CASTIGLIONE; WARREN 2006), autoautorizadas (*self-authorized*, URBINATI; WARREN, 2008), ou presumtivas (GURZA LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO 2006b), pois não foram autorizadas por meio de processo eleitoral tradicional.

A representação política também vem sendo exercida em outros espaços responsáveis pela discussão e formulação de políticas públicas, que não os tradicionais *locus* de representação – o legislativo e o executivo. Tais espaços são chamados neste trabalho de ‘arenas extraparlamentares’. O termo distingue essas arenas das instituições parlamentares tradicionais.

Exemplos dessas arenas extraparlamentares de representação são os Conselhos Gestores de Políticas Públicas. Os Conselhos Gestores são espaços de discussão e deliberação, em que representantes da sociedade civil e do governo se reúnem para debater, formular e controlar políticas públicas em diversas áreas, tais como: assistência social, saúde, educação, etc.

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

Os Conselhos também interferem na aplicação de recursos públicos. Cabe ao Conselho Nacional de Assistência Social apreciar e acatar a proposta orçamentária da Assistência Social; determinar critérios de transferência de recursos para os Estados, Municípios e Distrito Federal e acompanhar e avaliar a gestão dos recursos. Já o Conselho Nacional de Saúde deve elaborar o cronograma de transferência de recursos financeiros aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, além de estabelecer os critérios e os valores para a remuneração de serviços e os parâmetros de cobertura.

Por fim, os Conselhos têm grande influência sobre o funcionamento das organizações civis e privadas. O funcionamento das organizações de assistência social depende de prévia inscrição no Conselho de Assistência Social, cabendo ao Conselho a fiscalização das organizações. Ademais, os Conselhos de Assistência Social devem

aprovar planos objetivando a celebração de contratos e convênios entre o Município e as organizações de assistência social. O Conselho Nacional de Saúde também interfere no campo privado, na medida em que estabelece diretrizes a serem observadas na elaboração dos planos de saúde, além de acompanhar e controlar a atuação do setor privado credenciado. Logo, tais arenas extraparlamentares são capazes de formular, supervisionar e controlar as ações governamentais, privadas e civis da área.

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

A criação dos Conselhos Gestores foi impulsionada pela mobilização dos movimentos sociais e pela abertura do Estado à presença dos cidadãos. Durante o regime militar, os movimentos sociais reivindicaram atenção às suas demandas básicas e participação nas decisões governamentais. A relação dos setores de esquerda com os movimentos sociais contribuiu para a canalização dessas reivindicações. Além disso, o Estado, a partir da década de 1980, passou por um processo de redemocratização, com a reorganização partidária e do associativismo, abrindo-se às forças políticas que lutaram pela democratização. Constam na Constituição de 1988 a obrigatoriedade da “participação da população” (artigo 204, inciso II, que trata da Assistência Social) e a “participação da comunidade” (artigo 198, inciso III, da área de Saúde) nas políticas públicas.

Impulsionados pela ação dos movimentos sociais e pelas diretrizes legais, hoje os Conselhos Gestores estão presentes em todas as regiões do Brasil. Dados divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2001 revelam a existência de 25.752 Conselhos Gestores espalhados nos 5.560 municípios brasileiros. Ainda conforme os dados do IBGE, em 2001 os Conselhos de Saúde e de Assistência Social eram os mais presentes nos municípios brasileiros. Os Conselhos de Saúde estavam presentes em 98% dos municípios, e os Conselhos de Assistência Social, em 93% dos municípios do Brasil (IBGE, 2001).

Os Conselhos Gestores são frequentemente abordados como espaços de participação (cf. TATAGIBA 2002; LABRA; AUBYN DE FIGUEIREDO 2002; GOHN 2003; SANTOS JUNIOR *et al.* 2004). Logo, para a análise da capacidade dessas instituições, diversos autores que estudam os Conselhos retomam as teorias que defendem a ampliação da participação dos cidadãos e da sociedade civil nas decisões públicas (cf. PATEMAN 1992).

Segundo tais interpretações, a participação dos cidadãos nos Conselhos possibilitaria a influência sobre políticas públicas – especialmente pelos grupos com menor acesso às instituições tradicionais de representação, o controle sobre as burocracias e sobre as decisões públicas e a educação política dos cidadãos (TATAGIBA 2002; DAGNINO 2002; GOHN 2003; SANTOS JUNIOR *et al.* 2004).

Contudo, estudos mais recentes esclarecem que os Conselhos Gestores não contam com a participação direta dos cidadãos, mas sim com ativistas de organizações civis que atuam como representantes (GURZA LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO 2006a/b; AVRITZER 2007; LÜCHMANN 2007/2008; ABERS; KECK 2008).

Mas ainda não são suficientemente conhecidos os alicerces dessas práticas de representação, como os mecanismos de controle, ou ainda quem ou o quê os conselheiros representam. Isso porque as pesquisas sobre a representação exercida em arenas extraparlamentares são poucas e recentes. O exame das novas práticas não se desenvolveu, em parte, porque os estudos examinam a participação, e não o caráter representativo de espaços e atores (WARREN 2005; GURZA LAVALLE; ISUNZA VERA 2010). Logo, para que as pesquisas nessa área se desenvolvam, é necessário que o foco dos estudos se volte para as práticas de representação.

Ademais, as teorias consagradas sobre a representação política exercida nos governos democráticos não explicam satisfatoriamente as práticas extraparlamentares (CASTIGLIONE; WARREN 2006; URBINATI; WARREN 2008). De forma geral, a representação é entendida como a atividade exercida nos cargos eletivos do legislativo e do executivo, *locus* da representação política parlamentar nos governos democráticos. Nessas instituições, os representantes eleitos são escolhidos pelos cidadãos a partir de uma circunscrição geográfica definida e sob o princípio de igualdade, em que cada cidadão tem direito a um voto. Embora não garanta, o processo eleitoral é um importante mecanismo de estímulo à responsividade dos representantes, pois leva os eleitos a prestarem contas dos seus atos, sob pena de não serem reconduzidos ao cargo.

No entanto, as práticas de representação extraparlamentar não se encaixam exatamente nesse modelo. As organizações civis que vêm assumindo o papel de representantes não são autorizadas para tal tarefa por meio da eleição. Essas organizações nem sempre representam *constituencies* já estabelecidas, e não são suficientemente conhecidos os critérios que controlam a atuação dos novos representantes.

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

os estudos ressaltam o caráter participativo da atuação dos cidadãos nas arenas extraparlamentares, não há questionamentos dessas práticas, pois os ativistas estariam expressando suas próprias opiniões. Entretanto, quando as pesquisas constatarem que determinados cidadãos falam e decidem em nome de outros, a legitimidade dessas atividades por vezes é questionada, já que se trata de práticas de representação. Por exemplo, Przeworski questiona a legitimidade da atuação das organizações não-governamentais (ONGs) porque tais organizações não passaram por processos eleitorais, “[...] o mecanismo mais igualitário de acesso à política.” (PRZEWORSKI 2002: 81, tradução nossa).

Preenchendo tais lacunas, autores contemporâneos já vêm refletindo sobre as práticas de representação exercidas pelas organizações civis em diversos espaços voltados à discussão e formulação de políticas públicas (cf. GURZA LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO 2006a/b; CASTIGLIONE; WARREN 2006; URBINATI; WARREN 2008).

Especificamente em relação à representação da sociedade civil exercida por organizações civis, Avritzer (2007:457) argumenta que ela ocorre: “[...] a partir da especialização temática e da experiência” das organizações que atuam como representantes. A relação das organizações com seus representados aconteceria porque os atores com experiência no tema foram autorizados pelas próprias organizações da área, e a legitimidade da representação seria derivada da afinidade ou identificação dos atores que representam com a situação vivida por outros e do processo de escolha (AVRITZER 2007).

Para ampliar a compreensão desses novos fenômenos, este artigo apresenta novas informações a respeito da representação exercida por membros de organizações civis em arenas extraparlamentares, especificamente nos Conselhos Gestores.

Como são poucos os estudos sobre o tema e não há modelos consagrados para sua análise, investigamos a representação praticada nos Conselhos Gestores com base nas dimensões teóricas do conceito de representação sistematizada por Pitkin ([1967] 1985). Segundo a autora, são cinco os principais pontos de vista adotados para explicar o conceito, ou seja, a existência da representação: a composição da assembleia, a crença na representação, a autorização, a *accountability* e a atividade de representar. Nota-se que, para a compreensão do conceito, todas essas perspectivas se complementam (cf. PITKIN [1967] 1985).

Adotamos essas perspectivas do conceito de representação como recortes analíticos, e assim pesquisamos as seguintes dimensões empíricas da representação exercida em nome da sociedade civil nos Conselhos Gestores: quem são os novos representantes, como é o processo de autorização, qual o conteúdo das decisões dos representantes e como são suas relações de *accountability*. Também pesquisamos

como os conselheiros justificam a legitimidade das suas práticas de representação.

Este artigo está dividido em quatro partes. Inicialmente retomamos pontos centrais da literatura que destaca as qualidades da participação e da representação para a concretização dos ideais democráticos.

Em seguida, desagregamos as cinco principais perspectivas teóricas acerca do conceito de representação com base na obra de Pitkin ([1967] 1985), no intuito de apresentarmos o raciocínio seguido para a seleção das dimensões empíricas da representação que foram observadas na pesquisa. Também traçamos uma breve síntese da trajetória da literatura sobre representação.

Posteriormente, expomos detalhes sobre a coleta de dados da pesquisa empírica, incluindo os critérios adotados para a escolha dos entrevistados e informações sobre os mesmos.

Como etapa central, apresentamos a pesquisa empírica a respeito da representação exercida em nome da sociedade civil nos Conselhos Gestores, mais especificamente, características e concepções sobre: a composição dos Conselhos, o processo de autorização, a prestação de contas, o controle sobre as atividades dos representantes, as decisões dos conselheiros e a legitimidade de suas práticas de representação.

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

O DEBATE ENTRE OS TEÓRICOS QUE DESTACAM AS QUALIDADES DA REPRESENTAÇÃO COM OS DEFENSORES DA PARTICIPAÇÃO

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

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

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

Embora a representação e a democracia sejam práticas autônomas, ambas se influenciaram ao longo da história, ou seja: “A democratização do poder estatal e o poder unificador das ideias e movimentos políticos levados a cabo pela representação foram interconectados e mutuamente reforçadores” (URBINATI 2006:195).

Ademais, a ligação da representação política com a democracia é prática e normativa. Prática, pois a representação permite resolver o problema da escala. Nos primeiros governos democráticos – ainda na Grécia Antiga – os cidadãos participavam diretamente das decisões públicas. Contudo, a participação direta é impossível nas sociedades modernas, considerando o aumento populacional, a ampliação do sufrágio e os problemas intrínsecos à atuação dos cidadãos. Assim, a representação possibilitou a democracia de massa.

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

Contudo, conforme os críticos dos regimes representativos, tais governos não cumprem o ideal da democracia: o governo pelo povo e para o povo (cf. MACPHERSON 1978; BENEVIDES 1991; PATEMAN 1992). Segundo esses teóricos, as decisões públicas não devem ser tomadas apenas pela minoria eleita, como acontece nos governos representativos, pois um dos componentes fundamentais da democracia é o papel ativo do povo, e esse papel não deve restringir-se ao voto nas eleições.

Como saída para esses problemas e retomada da democracia, a participação dos cidadãos nas questões públicas deveria ser ampliada. Por meio da participação, os indivíduos conseguiriam exercer um controle maior sobre suas próprias vidas e sobre o ambiente (PATEMAN 1992).

Para esses teóricos, a democracia direta é superior aos governos representativos, pois inclui os cidadãos nas decisões públicas. Mas a representação seria necessária por uma questão de escala, pois em sociedades grandes e complexas a participação direta dos cidadãos em todas as decisões públicas não seria viável. Por isso, os teóricos contemporâneos concordam que a ampliação da participação dos cidadãos nas decisões públicas não deve excluir as práticas de representação. Para a concretização e o bom funcionamento dos regimes democráticos, a ideia predominante é a combinação da participação com a representação.

Em detrimento das reflexões que consideram a participação como superior

à representação, outros teóricos contemporâneos defendem que a representação é a melhor forma de se atingir os ideais democráticos, posto que a representação seria uma prática eficaz e normativamente desejável, e não uma forma de decisão inferior à participação direta (PLOTKE 1997; URBINATI 2006; URBINATI; WARREN 2008). Por meio da representação, a sociedade pode identificar-se e influenciar a direção política do país (URBINATI 2006: 218).

Na prática, os governos representativos modernos contam com acordos formais e instituições que estimulam a atenção das demandas dos representados pelos representantes, além de controlar a representação. As eleições são um desses mecanismos centrais, pois obrigam os representantes a prestarem contas das suas ações, com a possibilidade de serem punidos com a não reeleição (MANIN, PRZEWORSKI, E STOKES 1999).

Além das potencialidades contidas nas eleições, nos regimes representativos modernos os cidadãos têm outros meios para investigar, julgar, influenciar e reprovar seus legisladores. Esses atos podem se concretizar por meio dos canais autorizados: as eleições, o referendo e o *impeachment*, ou através de meios informais e indiretos: os fóruns, as manifestações, a mídia e as associações (URBINATI 2006).

A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA

As reflexões sobre a representação política têm como referência a obra da alemã Hanna F. Pitkin, *The Concept of Representation* (1967). Consta na obra citada o conhecido conceito sobre a representação. Segundo Pitkin, embora o conceito apresente várias perspectivas, é possível definir seu significado na seguinte ideia: representação é fazer presente novamente, tornar presente algo que de alguma forma não está de fato ou literalmente (PITKIN [1967] 1985: 10, tradução nossa).

Mas essa definição não encerra a investigação sobre as razões que devem ser consideradas para supor que alguém ou algo está sendo representado. As seguintes abordagens sintetizadas a seguir são construídas para responder a essa questão, e todas elas se complementam na compreensão do conceito.

Para a perspectiva da representação simbólica, o representante político é como um símbolo que representa a nação. Os símbolos representam as coisas, embora não guardem necessariamente semelhanças ou forneçam informações sobre as suas referências. O único critério que torna o símbolo um representante é a crença das pessoas. Por isso, na perspectiva da representação simbólica, os vínculos emocionais são os responsáveis por garantir a representação.

Por sua vez, conforme os teóricos que defendem a representação descritiva –

também chamados de proporcionalistas – a representação é uma questão de correspondência ou semelhança exata. Assim, uma assembleia representativa é aquela que reflete exatamente a variedade de interesses da sociedade (cf. MILL [1861] 1981). Para que a composição da assembleia seja a mesma que a composição da nação, são necessários procedimentos que garantam que os legisladores escolhidos sejam semelhantes aos seus representados. Logo, a representação acontece como uma substituição, já que o representante pensa e age como o representado.

Na perspectiva da autorização, a representação é definida pelos acordos formais que a iniciam, ou seja, a representação acontece sempre que uma pessoa ou grupo é autorizado formalmente para atuar no lugar de outros.

Já quando o foco da representação são as relações de *accountability*, é fundamental a existência de acordos formais que obriguem os representantes a prestarem contas das suas ações e que punam os mesmos, caso contrariem as expectativas dos representados. Conforme tais argumentos, a *accountability* é central na representação, pois torna os representantes responsivos aos anseios dos seus representados.

Para finalizar, a perspectiva da representação substantiva preocupa-se com a substância da atividade de representar, ou seja, o que o representante faz e como atua. Por causa desse foco, são formuladas prescrições para a atuação dos representantes, tal como: a obrigação do representante. Seu papel como tal é fazer o que for melhor para aqueles que representa (PITKIN [1967] 1985). Pelo fato de a perspectiva substantiva se preocupar com a natureza da atividade de representação, há como julgar as atividades dos representantes. Por conseguinte, essa é a única perspectiva que fornece modelos para julgar as ações dos representantes.

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

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

fim do século XIX); e a atual democracia do público – fortemente influenciada pelos meios de comunicação de massa (MANIN 1995).

No debate atual, os autores que estudam a representação têm chamado a atenção para a pluralização das arenas em que a representação é exercida e para as tarefas de representação desempenhadas pelas organizações civis (cf. CHALMERS, MARTIN, PIESTER 1997; WARREN 2005; JORDAN; TUIJL (eds.) 2006; GURZA LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELL, 2006a/b; CASTIGLIONE; WARREN 2006; PERUZZOTTI 2006a/b; AVRITZER 2007; LÜCHMANN 2007/2008; ABERS; KECK 2008; URBINATI; WARREN 2008; GURZA LAVALLE; ISUNZA VERA 2010).

A COLETA DOS DADOS

A pesquisa aqui apresentada analisa a representação exercida em arenas extraparlamentares, especificamente as características e concepções dos representantes que atuam em nome da sociedade civil nos Conselhos Gestores. Na falta de modelos consagrados para o exame da questão, utilizamos as perspectivas teóricas do conceito de representação para selecionar as seguintes dimensões empíricas observadas na pesquisa: a composição dos Conselhos, o processo de autorização, as decisões dos conselheiros, as relações de *accountability* dos representantes e as concepções dos conselheiros a respeito da legitimidade das suas práticas de representação.

Os dados da pesquisa empírica foram coletados entre o final do ano de 2007 e o começo do ano de 2009. Nesse período, examinamos as legislações sobre os Conselhos, observamos as reuniões dos Conselhos selecionados para a pesquisa e realizamos entrevistas qualitativas com alguns conselheiros. As entrevistas trataram, principalmente, do processo de autorização para o cargo de conselheiro, das decisões dos entrevistados, da legitimidade da representação exercida por eles, da prestação de contas e do controle sobre as ações dos conselheiros. Conforme foi combinado com os entrevistados, garantimos o sigilo dos seus nomes e das organizações em que trabalham. Para identificarmos os conselheiros, utilizamos as letras A, B, C, D e E, seguidas pelos Conselhos em que atuam.

Escolhemos investigar as práticas e concepções dos representantes que atuam nas seguintes instituições: Conselho Municipal de Assistência Social de São Paulo (CMAS/SP), Conselho Municipal de Assistência Social de Santo André (CMAS/SA), Conselho Municipal de Saúde de São Paulo (CMS/SP) e Conselho Municipal de Saúde de Santo André (CMS/SA). Nota-se que os Conselhos de Saúde e de Assistência Social estão previstos na Constituição Federal de 1988 e são os Conselhos com

maior presença nos municípios brasileiros (em 2001 havia 5.426 Conselhos Municipais de Saúde e 5.178 Conselhos Municipais de Assistência Social espalhados pelos 5.560 municípios brasileiros, segundo os dados do IBGE).

Mais detalhadamente, entrevistamos três conselheiros da sociedade civil do Conselho Municipal de Assistência Social de São Paulo; três do Conselho de Assistência Social de Santo André; cinco representantes da sociedade civil no Conselho Municipal de Saúde de São Paulo; e outros cinco do Conselho de Saúde de Santo André. Ao todo, entrevistamos 1/3 dos conselheiros da sociedade civil de cada Conselho, ou dezesseis conselheiros.

Escolhemos entrevistar conselheiros de origens diversas, tanto no que concerne aos Conselhos em que atuam, quanto ao formato das organizações em que trabalham. E, se assim procedemos, foi para que, por meio de entrevistas qualitativas, conseguíssemos abarcar diferentes concepções sobre a representação. Ou seja, essa é uma amostra intencional, pois permite analisar a representação em instituições que possuem características distintas.

Primeiramente, os Conselhos de Saúde e de Assistência Social geralmente não discutem os mesmos assuntos nas suas reuniões e reservam as vagas de representantes da sociedade civil para organizações com formatos diferentes. Detalhando melhor, as discussões e decisões dos Conselhos Municipais de Assistência Social se concentram especificamente no credenciamento de organizações assistenciais, enquanto que, nas reuniões do Conselho Municipal de Saúde, são constantes as denúncias e reivindicações dirigidas aos órgãos governamentais. Além disso, nos Conselhos de Assistência Social, os assentos destinados aos representantes da sociedade civil devem ser ocupados por membros de organizações civis prestadoras de serviços, usuários ou organizações de usuários e trabalhadores ou organizações de trabalhadores, todos vinculados à área da Assistência Social. Já no Conselho Municipal de Saúde, as vagas de representantes da sociedade civil são destinadas prioritariamente aos membros das organizações de usuários do SUS (Sistema Único de Saúde).

Quanto à localização, escolhemos Conselhos sediados nos municípios de São Paulo e de Santo André, pois os dois municípios possuem características distintas. No tocante ao comando político, as prefeituras desses dois municípios são dirigidas por partidos políticos com orientações diferentes: na época da pesquisa, São Paulo era comandado pelos Democratas (DEM), e Santo André, pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). Ademais, com a seleção das duas cidades, pudemos verificar como variam as concepções sobre a representação em municípios de portes diferentes (a estimativa da população de São Paulo em 2009 era de 11.037.593 habitantes, e a de Santo André, 673.396 habitantes (IBGE, 2009)).

O mesmo objetivo – abarcar diferentes concepções sobre a representação –

orientou a escolha dos entrevistados. Por isso selecionamos os conselheiros segundo o segmento que representam nos Conselhos Gestores. Concretamente, coletamos o depoimento de aproximadamente um conselheiro de cada segmento com representação nos Conselhos, dentre aqueles conselheiros que se mostraram mais dispostos para a entrevista. Os entrevistados trabalhavam em organizações de defesa de direitos, organizações que prestam serviços, associações populares, movimentos sociais e associações profissionais.

INFORMAÇÕES SOBRE OS ENTREVISTADOS

As vagas para representante da sociedade civil nos Conselhos Gestores são distribuídas entre os diversos segmentos que compõem a representação da sociedade civil (usuários, organizações prestadoras de serviços, organizações de trabalhadores, etc.). Cada segmento deve ser ocupado por organizações com formatos pré-definidos – relacionados ao segmento. Por exemplo, se o representante da sociedade civil atua pelo segmento dos trabalhadores, ele deve pertencer a uma organização civil que defenda os trabalhadores – embora isso nem sempre aconteça na prática.

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

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

Quanto ao formato das organizações dos conselheiros, um dos entrevistados do COMAS/SP trabalhava em uma organização prestadora de serviços (Conselheiro B do COMAS/SP), outro em associação profissional (Conselheiro C do COMAS/SP) e o terceiro era vinculado a uma organização que prestava serviços na área de assistência social (Conselheiro A do COMAS/SP). No CMAS/SA, dois dos entrevistados atuavam em organizações de defesa de direitos (Conselheiro A do CMAS/SA e Conselheiro C do CMAS/SA) e o terceiro em uma organização prestadora de serviços (Conselheiro B do CMAS/SA). No CMS/SP, um dos entrevistados tinha vínculo com uma associação popular (Conselheira C do CMS/SP), outro com uma organização de

defesa de direitos (Conselheira E do CMS/SP) e três com movimentos sociais (Conselheiro A do CMS/SP, Conselheiro B do CMS/SP, Conselheira D do CMS/SP). No CMS/SA, um entrevistado era ligado a uma organização de defesa de direitos (Conselheiro B do CMS/SA), dois a organizações prestadoras de serviços (Conselheiro C do CMS/SA e Conselheiro D do CMS/SA) e outros dois a associações profissionais (Conselheira A do CMS/SA e Conselheiro E do CMS/SA).

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

Esse problema tem relação com a ambiguidade que existe na definição da natureza das organizações. De fato, a tarefa de tipificar as organizações civis em um terreno vasto como é o campo associativo sempre esbarra em imprecisões conceituais. As organizações podem ser agrupadas a partir de critérios definidos pelo pesquisador, como a relação entre as organizações e seus beneficiários, ou o foco das suas atividades.

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

Para contornar esse problema, nossa definição do formato das organizações civis segue as categorias presentes nas legislações dos Conselhos. Classificamos as organizações como: organizações de defesa de direitos, também chamadas de organizações de assessoria e defesa (são as organizações que atuam em prol da conquista, defesa e concretização de direitos legais); associações populares, por vezes intituladas de movimentos populares (associações que atuam para conseguir melhorias no bairro, por exemplo); organizações prestadoras de serviços, conhecidas também como organizações de atendimento, ou organizações de assistência social (organizações que oferecem serviços à população, tais como: abrigo para crianças e ado-

lescentes, atendimento médico, etc.); movimentos sociais (organizações que atuam por uma causa, como moradia ou emprego) e associações profissionais (sindicatos e conselhos profissionais). Os conselheiros são eleitos por terem vínculos com essas organizações. Contudo, como já foi pontuado, o fato de trabalharem em um tipo de organização não garante que vão ocupar assentos como representantes daquele segmento.

Escolhemos o termo ‘organizações civis’ para nos referirmos a todas essas associações formadas por cidadãos e que não têm o lucro como propósito final. Tais organizações possuem objetivos e lógicas de atuação distintas: prestam serviços, promovem os interesses dos seus membros e atuam na defesa de causas ou grupos. Logo, o termo ‘organizações civis’ inclui associações com naturezas diversas.

A REPRESENTAÇÃO EXERCIDA EM NOME DA SOCIEDADE CIVIL NOS CONSELHOS GESTORES

Composição dos Conselhos

A primeira dimensão da representação investigada foi a composição dos Conselhos Gestores. Nesse ponto, verificamos que tais instituições contam com representantes do governo e da sociedade civil, que juntos decidem sobre políticas públicas em nome de grupos ou causas.

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

Ainda, segundo as orientações legais, os conselheiros da sociedade civil devem pertencer a organizações civis. Tais organizações podem ter diferentes formatos: organizações de defesa de direitos, organizações prestadoras de serviços, associações populares, movimentos sociais, associações profissionais, etc. Por exemplo, os conselheiros da Saúde de São Paulo devem estar ligados principalmente a movimentos sociais que atuem em prol da Saúde. No entanto, independentemente do formato, pertencer a uma organização civil da área é pré-condição para que alguém se candidate a uma vaga de representante da sociedade civil nos Conselhos.

Exatamente por isso não é preciso que os conselheiros utilizem a mesma rede de políticas públicas que os usuários dos serviços públicos utilizam, tenham a mesma renda, ou compartilhem as mesmas opiniões dos representados. Noutras

palavras, o critério para se tornar representante da sociedade civil nos Conselhos Gestores passa na verdade pela ocupação dos candidatos: eles devem estar ligados a organizações que atuem na área do Conselho.

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

Mais especificamente, as determinações da Constituição de 1988 – que estimularam à criação dos Conselhos – estipulam que a participação da comunidade ou da população nas políticas públicas deve acontecer por meio de organizações representativas. Mas a Constituição de 1988 ainda não detalha a composição dos Conselhos.

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

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

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

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

Por sua vez, os decretos que tratam dos Conselhos de Saúde de São Paulo e de Santo André incluem as seguintes organizações como representantes da sociedade civil: movimentos populares de saúde, movimentos sociais, associações de portado-

res de patologias e deficiência, entidades sindicais gerais patronais e de trabalhadores e entidades de usuários do SUS (Sistema Único de Saúde). Ou seja, somente esses tipos de organizações civis podem ocupar o cargo de representante da sociedade civil nos Conselhos mencionados.

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

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

Cabe ainda o questionamento acerca de quem os conselheiros devem representar. Sobre essa questão, a Constituição Federal não especifica quem ou o que deve ser representado nos Conselhos Gestores. Consta apenas na Carta Maior que a participação da comunidade ou da população nas políticas públicas deve ser feita por meio de organizações representativas. As especificações sobre quais segmentos da população devem ser representados nos Conselhos Gestores aparecem apenas nas leis que regulamentam as diretrizes da Constituição.

Na *Resolução do Conselho Nacional de Saúde nº 333*, de 4/11/2003, o termo ‘sociedade civil’ é usado como sinônimo de entidades de usuários do sistema de Saúde. Portanto, no caso da Saúde, os conselheiros da sociedade civil parecem ter que representar os usuários dos serviços de Saúde. Contudo, nas regulamentações dos Conselhos de Saúde de São Paulo e de Santo André, a representação da sociedade civil também inclui os sindicatos – que são organizações de trabalhadores.

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

Em suma, legalmente, os conselheiros da sociedade civil representam os usuários de determinadas políticas públicas – como aqueles que utilizam o sistema

de Saúde ou de Assistência Social –, as organizações civis da área, os trabalhadores e as organizações de trabalhadores.

Apresentamos a seguir as definições sobre a composição dos Conselhos Gestores de Saúde e de Assistência Social, segundo as legislações que regem tais arenas extraparlamentares.

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

Em conjunto, essas informações nos permitem afirmar que não há participação direta da população nos Conselhos Gestores. Melhor dizendo, assim como afirmaram outros autores, os Conselhos são arenas de representação ocupadas por trabalhadores de organizações civis (cf. GURZA LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO 2006a/b; AVRITZER 2007; LÜCHMANN 2007/2008; ABERS; KECK 2008). E a prática de representação não é uma novidade no universo dos Conselhos, pois as primeiras leis que criaram e regulamentaram tais instituições já determinavam a atuação de organizações representativas.

O PROCESSO DE AUTORIZAÇÃO

Constam também nas legislações que regem os Conselhos as orientações para o processo de autorização dos representantes – a segunda dimensão empírica da representação investigada.

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

No processo de eleição brasileiro para os cargos do executivo e do legislativo, todos aqueles considerados cidadãos escolhem diretamente seus representantes. Já na eleição dos representantes da sociedade civil nos Conselhos, os trabalhadores e usuários de determinados serviços votam em militantes de outras organizações civis, ou nas próprias organizações candidatas. Quando as organizações civis são as candidatas, as mais votadas indicam um dos seus funcionários ou militantes para o cargo de conselheiro da sociedade civil.

Nas eleições dos Conselhos pesquisados, apenas os cidadãos que mantêm vínculos com organizações da área do Conselho podem votar ou ser votados. Isso porque, para participar do processo eleitoral, tanto os candidatos quanto os votantes são obrigados a apresentar um documento que comprove a ligação com organização civil ou pública da área.

Quadro 1 - Leis gerais sobre a composição dos Conselhos de Assistência Social e de Saúde

	Assistência Social	Saúde
Diretrizes da Constituição de 1988:	Segundo o Artigo 204, as ações governamentais na área da Assistência Social serão [...] organizadas com base nas seguintes diretrizes: II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.	De acordo com o Artigo 198, as ações e serviços públicos de Saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: III - participação da comunidade.

Quadro 2 - Leis específicas sobre a composição dos Conselhos Municipais de Assistência Social e de Saúde, das cidades de São Paulo e de Santo André

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

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

Quadro 3 - Processo de escolha dos conselheiros da sociedade civil

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

A restrição das eleições nos Conselhos àqueles envolvidos com organizações da área começa na própria divulgação das eleições. Isso porque o processo eleitoral dos Conselhos é divulgado nos Diários Oficiais, ou pelos conselheiros entre seus colegas de trabalho e em outros espaços de discussão. Por exemplo, o conselheiro C do CMS/SA explicou que a divulgação das eleições:

[...] é no boca a boca mesmo. É pros amigo e companheiro de luta. São eles que vão mesmo [...] A gente divulga no dia a dia. Vai um dia numa reuniãozinha ali, outro dia numa outra ali, articula as pessoas. A massa mesmo não fica sabendo. Não tem propaganda na TV. É diferente. É de quem já tá na luta, entende? ²

Logo, somente ficam cientes das eleições as pessoas que têm contato com os conselheiros, que comparecem nos espaços de discussão, ou que acompanham os Conselhos.

²Para a caracterização dos depoentes, transcrevemos as falas dos entrevistados conservando os desvios em relação à norma culta.

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

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

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

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

AS DECISÕES DOS CONSELHEIROS

Também investigamos a dimensão da representação substantiva, ou seja, como os representantes atuam.

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

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

Para decidirem as questões tratadas nos Conselhos, os conselheiros re-

correm principalmente à ajuda dos colegas das suas organizações. Foi dessa forma que a conselheira A do CMAS/SA respondeu à questão:

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

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

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

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

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

Para averiguar mais a fundo as decisões dos conselheiros, observamos embates nas reuniões e perguntamos aos entrevistados como eles se posicionaram diante dos conflitos citados. Verificamos que cerca de dois terços dos entrevistados conversaram com seus colegas de Conselho antes de se posicionarem nos conflitos mencionados. Foi dessa forma que o Conselheiro B do CMAS/SA respondeu ao ser indagado sobre como se posicionou diante da última discussão ocorrida no Conselho:

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

Em relação aos favorecidos pelas decisões dos conselheiros da sociedade civil, os entrevistados consideram que suas decisões nos Conselhos beneficiam os interesses dos usuários dos serviços de Saúde ou de Assistência Social e as demandas da população; e, com menor frequência, as organizações civis.

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

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

PRESTAÇÃO DE CONTAS E CONTROLE SOBRE AS AÇÕES DOS REPRESENTANTES

Em relação à prestação de contas, os entrevistados afirmaram que informam sobre o andamento dos Conselhos aos diretores e trabalhadores das suas organizações e aos ativistas que comparecem nos espaços de discussão. Daí decorre que somente os usuários dos serviços públicos e os trabalhadores de organizações que comparecem nos espaços de discussão ou que possuem colegas conselheiros são informados diretamente sobre as ações dos seus representantes.

Também investigamos o controle sobre as ações dos representantes. Sobre essa questão, segundo apuramos nas entrevistas, existem duas formas distintas de controle: sobre a presença dos representantes nas reuniões e sobre seu desempenho. No primeiro caso, os secretários executivos (contratados pela Secretaria para auxiliar as atividades do Conselho) e os colegas do Conselho verificam a frequência dos conselheiros às reuniões, conforme estipulam as regras regimentais dos Conselhos. Nota-se que os Regimentos Internos estipulam basicamente a frequência dos conselheiros às reuniões. No

segundo caso, os ativistas da área e os trabalhadores e diretores das organizações em que trabalham os conselheiros por vezes questionam e orientam informalmente as ações dos representantes. Por exemplo, o Conselheiro C do COMAS/SP explicou que:

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

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

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

Noutras palavras, o compromisso dos conselheiros com as ideias e segmentos da população que defendem no seu cotidiano de trabalho é que os tornariam bons representantes.

CONCEPÇÕES SOBRE A LEGITIMIDADE DA REPRESENTAÇÃO

Embora a representação exercida nos Conselhos Gestores não compartilhe dos mesmos critérios da representação existente nas instituições tradicionais, não é possível cancelar a legitimidade da atuação dos novos representantes. Para entender a questão, buscamos nas respostas dos próprios conselheiros os argumentos que justificam suas práticas de representação.

Nessa tarefa, perguntamos aos entrevistados se eles se consideram rep-

resentantes, de quem e os motivos que os levam a crer que são ou não representantes.

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

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

Quanto às justificativas elaboradas pelos conselheiros a respeito das suas tarefas de representação, apenas um terço dos conselheiros se considera representante porque foi eleito para o cargo. Esse argumento remete à perspectiva da autorização, uma das justificativas para o exercício da representação (cf. PITKIN [1967] 1985). No universo dos Conselhos, esse argumento não está ausente, talvez porque de fato exista um processo eleitoral, ou ainda porque as justificativas das arenas parlamentares e das extraparlamentares se confundam.

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

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

Ademais, os conselheiros consideram que foram escolhidos para o cargo de representante da sociedade civil principalmente porque possuem experiência na defesa de ideias e segmentos da população e porque conhecem a área. Somente três conselheiros formularam outras justificativas (o bom primeiro mandato, o compromisso com a causa ou seu grau de politização). Por exemplo, o conselheiro A do CMS/SP acredita que foi escolhido para ser conselheiro “pelo acúmulo de experiência e coerência no movimento popular de Saúde”,

enquanto o Conselheiro C do CMS/SA considera que “fui escolhido porque entendo e trabalho na área da Saúde”. No mesmo sentido, o Conselheiro B do CMAS/SA afirmou que o escolheram, segundo suas próprias palavras, “pela minha trajetória de compromisso profissional com a Assistência Social”. De forma parecida, o Conselheiro C do COMAS/SP revelou que foi eleito:

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

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

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

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

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

Em suma, na percepção dos entrevistados, a legitimidade da represen-

tação exercida pelos conselheiros advém do fato de eles defenderem nos Conselhos os mesmos grupos ou causas com os quais já trabalham nas suas organizações. Os conselheiros ressaltam que têm experiência nessa tarefa e que conhecem sobre a área, por isso exercem a função de representante. Ou seja, o trabalho cotidiano em prol de determinados grupos e causas justificaria as práticas de representação dos conselheiros.

Cabe acrescentar que, embora não haja participação direta de um grande número de cidadãos nos Conselhos, a ênfase na participação permeia a fala dos conselheiros. A maior parte dos entrevistados (quatorze deles) considera que o dever dos conselheiros é participar das reuniões. Os conselheiros também se apropriam do discurso da participação para justificar a existência dos Conselhos. Por exemplo, o Conselheiro B do CMS/SP retomou a democracia participativa para explicar a importância da participação e o surgimento dos Conselhos:

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

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

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

Mais detalhadamente, para os teóricos que defendem a participação, os espaços participativos contariam com a presença física dos cidadãos (haveria participação, por exemplo, em uma fábrica onde as decisões fossem tomadas por todos os trabalhadores após a discussão das opiniões dos presentes). Também seria admissível a existência de uma forma de participação nas esferas de decisão compostas por representantes que obedecem a mandatos imperativos. Entretanto, esses aspectos da participação dificilmente são conciliáveis com a ideia de “falar em nome de alguém”, muito menos se não autorizados para tanto.

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

CONCLUSÕES

Assim como relatamos na introdução deste artigo, tem crescido o número de práticas de representação não eleitorais e de arenas extraparlamentares que influenciam as políticas públicas. Todavia, ainda não são suficientemente conhecidas as características dessa representação.

Por se tratarem de fenômenos ainda pouco estudados, diversos autores vêm chamando a atenção para a importância do estudo da pluralização da representação (cf. GURZA LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO 2006a/b; AVRITZER 2007; LÜCHMANN 2007/2008; ABERS; KECK 2008; GURZA LAVALLE; ISUNZA VERA 2010).

Esse foi o objetivo do presente trabalho: o estudo da representação política em arenas extraparlamentares. Para tanto, escolhemos como objetos de investigação os representantes que atuam em nome da sociedade civil em instituições criadas recentemente para a discussão de políticas públicas: os Conselhos Gestores. Investigamos as práticas e concepções dos representantes da sociedade civil que atuam nos Conselhos Gestores Municipais de Saúde e de Assistência Social, situados nos municípios de São Paulo e de Santo André.

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

Daí decorre que os grupos afetados pelas decisões nos Conselhos não participam diretamente das discussões e decisões que acontecem nessas arenas extraparlamentares. Assim como já apontaram outros trabalhos (GURZA LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO 2006a/b; AVRITZER 2007; LÜCHMANN 2007/2008;

ABERS; KECK 2008), nos Conselhos Gestores são os ativistas de organizações civis que decidem os rumos das políticas públicas em nome da sociedade civil. Como demonstramos, a representação intermediada por organizações civis está prevista desde as primeiras legislações que impulsionaram a criação dos Conselhos. Portanto, a própria legislação já confere o monopólio da representação a organizações civis. Ademais, os trabalhadores de organizações civis possuem mais tempo e recursos para atuar nos espaços de discussão quando comparados com os cidadãos desvinculados de instituições.

Ainda que somente os militantes de organizações civis estejam envolvidos com as atividades dos Conselhos, os conselheiros se consideram representantes dos grupos defendidos pelas suas organizações, dos usuários dos serviços públicos e das causas da Saúde ou da Assistência Social. Eles se consideram representante porque defendem, na prática, as demandas desses grupos ou causas, tanto nas organizações em que trabalham quanto nos espaços de discussão. O conhecimento e a experiência na área não só propiciariam a eleição para o cargo e os legitimariam como representantes, como também, mais que isso, automaticamente fariam com que os cidadãos envolvidos na mesma área tivessem voz nos Conselhos.

Logo, a percepção dos conselheiros sobre suas práticas se aproxima dos argumentos da perspectiva da representação substantiva, segundo a qual os representantes devem atuar em nome e no interesse de outros (cf. PITKIN [1967] 1985).

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

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

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

Por isso, um espaço participativo não precisaria da presença de todos aqueles afetados pelas suas decisões. Conforme a visão dos entrevistados, o espaço participativo deve garantir a inclusão de demandas sociais nas políticas públicas por meio da atuação da sociedade civil.

Portanto, mesmo sem a presença maciça dos cidadãos, os conselheiros con-

sideram que os interesses dos usuários do sistema de Saúde ou de Assistência Social e as demandas da população são atendidas por meio da sua atuação nos Conselhos.

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

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

- ABERS, R.; KECK, M. 2008. "Representando a diversidade: Estado, sociedade e 'relações fecundas' nos Conselhos Gestores". *CADERNO CRH*, vol. 21, nº 52: 99-112.
- AVRITZER, L. 2007. "Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação". *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, nº3: 443-464.
- BRASIL. 2004. *Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988*. São Paulo: Atlas,
- _____. *Lei nº 8.742*, de 7 de dezembro de 1993. Lei Orgânica da Assistência Social.
- _____. *Resolução do Conselho Nacional de Saúde nº 333*, de 4 de novembro de 2003. Aprova as diretrizes para criação, reformulação, estruturação e funcionamento dos Conselhos de Saúde.
- BENEVIDES, M. 1991. *A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*. São Paulo: Ática.
- CASTIGLIONE, D.; WARREN, M. 2006. "Rethinking Democratic Representation: Eight Theoretical Issues". Trabalho apresentado no *Workshop Rethinking Democratic Representation*. University of British Columbia, 18-19 de maio,
- CHAI, V. 2003. "Dificuldades atuais para a ação dos Conselhos". IN: SOUTO, A.; PAZ, R. (orgs.). *Seminário Articulação entre os Conselhos Municipais*. (Observatório dos Direitos do Cidadão). São Paulo: Polis/PUC-SP: 30-38.
- CHALMERS, D.; MARTIN, S.; PIESTER, K. 1997. "Associative Networks: new structures of representation for the popular sector?" In: CHALMERS, D. *et al. The new politics of inequality in America: Rethinking participation and representation*. Oxford: Oxford University Press: 543-582.
- DAGNINO, E. 2002. "Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades." In: DAGNINO, Evelina (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra: 279-302.
- GOHN, M. 2003. *Conselhos Gestores e participação sóciopolítico*. São Paulo: Cortez.
- GURZA LAVALLE, A.; HOUTZAGER, P.; CASTELLO, G. 2006a. "Democracia, pluralização da representação política e sociedade civil." *Lua Nova*, nº 67: 49-193.

- _____. 2006b. “Representação política e organizações civis: novas instâncias de mediação e o desafio da legitimidade.” *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n° 60: p. 43-66.
- GURZA LAVALLE, A.; ISUNZA VERA, E. 2010. “Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática.” In: ISUNZA VERA, E.; GURZA LAVALLE, A. (coords.). *La innovación democrática en América Latina*. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social. México: CIESAS-Universidad Veracruzana: 17-82.
- IBGE. 2001. *Perfil dos municípios brasileiros: pesquisa de informações básicas municipais 2001*. Rio de Janeiro: IBGE.
- JORDAN, L.; TUIJL, P. (eds.). 2006. *NGO Accountability: Politics, Principles and Innovations*. London: Earthscan.
- LABRA, M. 2003. A qualidade da representação dos usuários nos Conselhos Distritais de Saúde no Rio de Janeiro e a dimensão associativa. Relatório final de pesquisa. Rio de Janeiro: ENPS/FIOCRUZ.
- _____. 2005. “Conselhos de Saúde: dilemas, avanços e desafios”. In: LIMA, N. *et al.* (org.). *Saúde e democracia: história e perspectivas do SUS*. Rio de Janeiro: Fiocruz: 353-383.
- _____. ; AUBYN DE FIGUEIREDO, J. 2002. Associativismo, participação e cultura cívica. O potencial dos Conselhos de Saúde. *Ciência & Saúde Coletiva*: 537-547.
- LÜCHMANN, L. 2007. A representação no interior das experiências de participação. *Lua Nova*, n° 70: 139-170.
- _____. 2008. Participação e Representação nos Conselhos Gestores e no Orçamento Participativo. *CADERNO CRH*, vol. 21, n° 52: 87-97.
- MACPHERSON, C. 1978. *Democracia liberal: origens e evolução*. Rio de Janeiro : Zahar.
- MANIN, B. 1995. “As metamorfoses do Governo Representativo.” *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n° 2: 5-34.
- _____. [1995]. 1997. *The principles of representative government*. Cambridge; New York: Cambridge University Press.
- _____. ; PRZEWORSKI, A.; STOKES, S. 1999. “Introductions and Elections and representation.” In: PRZEWORSKI, A.; STOKES, S.; MANIN, B. (eds.). *Democracy, Accountability, and representation*. Cambridge: Cambridge University Press: 01-54.
- MIGUEL, L. 2003. “Representação política em 3-D: elementos para uma teoria ampliada da representação política.” *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n° 51: 123-140.
- MILL, J. [1861] 1981. *Considerações sobre o governo representativo*. Brasília: Universidade de Brasília.
- NOVARO, M. 1995. “O debate contemporâneo sobre a representação política.” *Novos Estudos CEBRAP*. n° 42: 77-90.
- PATEMAN, C. 1992. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- PERUZZOTTI, E. 2006a. “La política de *accountability* social na América latina.” In: ISUNZA VERA, E. y OLVERA, A. (coords.). *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil*:

- participación ciudadana y control social. México: CIESAS-UV-Miguel Ángel Porrúa: 245-264.
- _____. 2006b. "Civil Society, Representation and Accountability: Restating Current Debates on the Representativeness and Accountability of Civic Associations." In: JORDAN, L. and TUIJL, P. (eds.). *NGO Accountability: Politics, Principles and Innovations*. London: Earthscan: 43-60.
- _____; SMULOVITZ, C. 2002. "Accountability social: La outra cara del control." In: PERUZZOTTI, E y SMULOVITZ, C. (Eds). *Controlando la política: Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires, Temas: 23-52.
- PITKIN, H. [1967] 1985. *El concepto de representacion*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- PLOTKE, D. 1997. "Representation is Democracy". *Constellations*, vol. 4. n°1: 19-34.
- PRZEWORSKI, A. 2002. "Accountability social en América Latina y más allá." In: PERUZZOTTI, E.; SMULOVITZ, C. (eds.). *Controlando la política: Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Temas: 73-86.
- SANTO ANDRÉ. *Decreto n° 14.707*, de 12 de novembro de 2001. Regulamenta a *Lei n° 7.536*, de 23 de setembro de 1997, que criou o Conselho Municipal de Assistência Social e o Fundo Municipal de Assistência Social.
- _____. *Lei n° 7.489*, de 19 de junho de 1997. Dispõe sobre a Conferência, Conselho Municipal e Conselho Diretor de Saúde.
- SANTOS JUNIOR, et al. (orgs). 2004. *Governança democrática e poder local: a experiência dos Conselhos Municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan/Fase.
- SÃO PAULO. *Decreto n° 38.877*, de 21 de dezembro de 1999. Regulamenta a *Lei n° 12.524*, de 1 de dezembro de 1997, que dispõe sobre a Criação do Conselho Municipal de Assistência Social.
- _____. *Decreto n° 38.576*, de 5 de novembro de 1999. Trata do Conselho Municipal de Saúde.
- TATAGIBA, L. 2002. "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: 47-104.
- URBINATI, N. 2006. "O que torna a representação democrática?" *Lua Nova*, n° 67: 191-228.
- _____. and WARREN, M. 2008. "The Concept of Representation in Contemporary Democratic Theory. *The Annual Review of Political Science*", vol. 11.
- WARREN, M. 2005. "Citizen Representatives. Comments for the APSA Roundtable: "Mobilizing Representation Forty Years After Pitkin". APSA, Washington.

ABSTRACT

The number of players engaged in practices of political representation without being authorized to do so through the traditional process of election, as well as the number of spaces in which the extra-parliamentary representation is exercised, have grown in recent decades. However, the new practices of representation have not been sufficiently studied in the literature. To deepen the understanding of the phenomenon, this paper deals with the representation exercised in extra-parliamentary arenas of public

policy formulation, specifically, the practices and conceptions of the representatives who act on behalf of civil society in the Sectoral Policy Councils. The study revealed that the counselors act and consider themselves representatives of various groups and causes, although the composition of the Councils, the process of choosing board members, accountability and control over the actions of representatives are restricted to activists of civil organizations that accompany Councils.

KEYWORDS

Representation, Civil Organizations, Sectoral Policy Councils, Representative Democracy.

SUBMETIDO EM

Julho de 2011

APROVADO EM

Abril de 2012

OLÍVIA CRISTINA PEREZ

Doutora em Ciência Política pela UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO (FFLCH/USP). Escreveu livros didáticos de sociologia para o ensino médio. Atualmente trabalha como professora de cursos de graduação e pós-graduação na Universidade Paulista (UNIP/Santos).