

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
Programa de Formação de Conselheiros Nacionais

Adriana Maura Barboza Merlin

**UMA ANÁLISE DA REPRESENTAÇÃO NOS CONSELHOS MUNICIPAIS
DE PIRATININGA/SP: O CASO DO CMDCA, CMDI E COMAD.**

Belo Horizonte
2014

Adriana Maura Barboza Merlin

**UMA ANÁLISE DA REPRESENTAÇÃO NOS CONSELHOS MUNICIPAIS
DE PIRATININGA/SP: O CASO DO CMDCA, CMDI E COMAD.**

Monografia apresentada ao Programa de
Formação de Conselheiros Nacionais como
requisito parcial para obtenção do título de
Especialista em Democracia Participativa,
República e Movimentos Sociais.

Orientadora: Viviane Petinelli

Belo Horizonte
2014

Adriana Maura Barboza Merlin

**UMA ANÁLISE DA REPRESENTAÇÃO NOS CONSELHOS MUNICIPAIS
DE PIRATININGA/SP: O CASO DO CMDCA, CMDI E COMAD.**

Monografia apresentada ao Programa de
Formação de Conselheiros Nacionais como
requisito parcial para obtenção do título de
Especialista em Democracia Participativa,
República e Movimentos Sociais.

Viviane Petinelli (Orientadora) – UFMG

Eduardo Moreira da Silva (Banca) - UFMG

Natália Guimarães Duarte Sátyro (Banca) - UFMG

Belo Horizonte, 06 de Novembro de 2014



Universidade Federal de Minas Gerais
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas – FAFICH
Departamento de Ciência Política
Centro de Referência em Ciências Humanas - Sala 305 - Anexo
Av. Antônio Carlos 6627 Pampulha - Campus Pampulha.
Belo Horizonte/MG - CEP 31270-901
E-mail: adm_edist@fafich.ufmg.br TEL: (031) - 3409-5004

ATA DE APRESENTAÇÃO DE MONOGRAFIA DO CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DEMOCRACIA PARTICIPATIVA, REPÚBLICA E MOVIMENTOS SOCIAIS

Aos 6 (seis) dias do mês de novembro de 2014 (dois mil e quatorze), na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), reuniu-se a Comissão Avaliadora da monografia intitulada **“UMA ANÁLISE DA REPRESENTAÇÃO NOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE PIRATININGA/SP: O CASO DO CMDCA, CMDI E COMAD.”** elaborada por **Adriana Maura Barboza Merlin**.

A Comissão, composta pelos professores Eduardo Moreira da Silva e Natália Guimarães Duarte Sátyro, após apresentação da monografia, deliberou pela sua **aprovação**, o que confere ao aluno o título de Especialista em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais. Para constar, foi lavrada a presente ata, assinada pelos membros presentes.

Belo Horizonte, 6 de novembro de 2014.

Eduardo Moreira da Silva (UFMG)

Natália Guimarães Duarte Sátyro (UFMG)

À minha abençoada e amada família, pela paciência e compreensão das minhas ausências, junto a eles:

Ao Orlando, meu marido e aos meus filhos, João Fábio, Maria Clara e Ana Luiza.

Ao meu pai Carlito (in memoriam) e minha querida mãe Cida, pelo amor incondicional e incentivo constante.

AGRADECIMENTOS

À Viviane Pettineli, tutora de uma competência e comprometimento sem igual ao longo de todo o curso, ao qual tive o privilégio de tê-la também como orientadora, o que me proporcionou uma orientação minuciosa e dedicada, permeada pela sua grande gama de conhecimento científico, além do incentivo constante, para sempre ir além e olhar nas entrelinhas.

Ao Carlos Takashi Gomes Sato Neto, Débora Rocha, Elisete Ribeiro Lopes, Giane Maria de Souza, Gildo Felipe Bernardo, Juliani Borchardt da Silva, Juliete Guerra, Mara Maria Valandro, Márcia Liliane Barboza Kurz, Mirian Amaral, Rafael Romagnoli, Sara Jani Faria Pedrini, Sônia Aparecida Berlotto Torezan, meus queridos e divertidos amigos desse curso, cada qual com sua infinita e particular sabedoria: *“não havíamos marcado hora, não havíamos marcado lugar, e na infinita possibilidade de lugares, na infinita possibilidade de tempos, nossos tempos e nossos lugares coincidiram”* (Rubens Alves).

Às *“minhas eternas chefes”* assistentes sociais, Mércia Maria Machado Rubin e Cleide Ap. Antequiera Lacava, pelo incentivo, pelas oportunidades e por acreditar em mim, todas as vezes que apoiaram e *ainda* apoiam minhas *empreitadas* incansáveis em busca de conhecimento.

Às minhas companheiras de equipe de trabalho, assistentes sociais e queridas amigas, Juliana de Medeiros (*asinha*) e Antoneli dos Santos, por estarem sempre ao meu lado.

E à todos que, direta ou indiretamente, estiveram envolvidos neste processo de aprendizagem.

RESUMO

Tão importante quanto institucionalizar novos arranjos participativos é propiciar que as inovações participativas sirvam para aproximar representantes e representados para garantia de uma representação política efetiva. E neste contexto, os conselhos de políticas públicas são instituições que permitem à sociedade civil maior envolvimento na gestão pública. O grau de representação nos conselhos é afetado pelo desenho institucional, uma vez que não há desenho neutro. Nos conselhos de políticas, percebe-se uma diversidade de regras e critérios de representação no interior dos espaços participativos. Portanto, a presente pesquisa tem como objetivo analisar o grau de representação de três conselhos municipais de Piratininga/SP, a saber, o CMDCA, o CMDI e o COMAD, no que se refere à composição e ao método de seleção dos conselheiros, definidos na lei de criação e regimento interno. O trabalho confronta o desenho instituído com relatos de conselheiros dos três conselhos.

Palavras-chaves: Representação, participação, instituição participativa, conselhos de política pública, sociedade civil, desenho institucional.

ABSTRACT

As important as institutionalizing participatory arrangements is to provide new participatory innovations that serve to bring representatives and constituents to guarantee an effective political representation. An in this context, the political councils are institutions that allow greater civil society involvement in public management. The degree of representation in the councils is affected by institutional design, since there is no neutral design. In political councils, we can see a variety of rules and criteria of representation the within the participatory spaces. This research analyzes the degree of representation of three municipal councils located in Piratininga/SP, that is, the CMDCA, CMDI and COMAD, regarding the composition and method of selection of their counselors. The analysis is based on the law of creation and the internal regulation of the councils and compares it with interviews applied to counselors.

Keywords: Representation, participation, participatory institutional, councils of public political, civil society, institutional design.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Número de conselheiros da sociedade civil e do poder público entrevistados por conselhos.....	34
--	----

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Composição e método de seleção dos conselheiros do CMDCA, CMDI e COMAD.....	41
Quadro 2: Dinâmica representativa e grau de representação do CMDCA, CMDI e COMAD.....	43

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	12
2. DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA: CONCEPÇÕES, DEBATES TEÓRICOS E NOVAS ARENAS REPRESENTATIVAS.....	15
2.1. A representação política em perspectiva histórica: concepções e debates teóricos.....	15
2.2. Novas arenas representativas e seus impactos sobre a representação política.....	20
3. REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E DESENHO INSTITUCIONAL DOS CONSELHOS DE POLÍTICAS: ALGUMAS CONSTATAÇÕES.....	25
3.1. Desenho institucional dos conselhos de políticas: composição e forma de seleção dos representantes.....	27
3.2. Desenho institucional e representação política: algumas constatações.....	30
4. O CMDCA, O CMDI E O COMAD DO MUNICÍPIO DE PIRATININGA/SP: GRAU DE REPRESENTAÇÃO.....	33
4.1. Da metodologia de análise: escopo e variáveis.....	34
4.2. O desenho do CMDCA, CMDI e COMAD: composição, método de seleção e grau de representação.....	36
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	47
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	50

1. INTRODUÇÃO

O Brasil é uma república presidencialista, federativa, com representação proporcional e multipartidarismo, classificada como pertencente ao modelo consensual de democracia (AVRITZER e ANASTASIA, 2006, p.22). Somado a isto, a Constituição Federal de 1988 (CF/88) inovou ao incorporar novos elementos culturais, surgidos ao nível da sociedade, os quais deram origem às práticas da democracia participativa (SANTOS e AVRITZER, 2008, p.33). Estas práticas buscaram resolver problemas socioeconômicos e políticos de diferentes realidades locais ao permitir aos cidadãos um maior envolvimento na gestão pública, assim como a participação na formulação, execução e principalmente no controle das políticas públicas (FARIA e RIBEIRO, 2010).

Além de expandir as oportunidades de participação política direta, as novas práticas participativas ampliaram e superaram, em alguma medida, os limites da representação. O funcionamento satisfatório das instituições representativas requer que as vozes dos agrupamentos políticos sejam apresentadas, possibilitando que, na condição de consumidor de informação, o cidadão possa ter acesso a valores, argumentos e fatos de correntes políticas na disputa e, assim, formar sua opinião política (MIGUEL, 2003). Ademais, um modelo representativo precisa contemplar questões ligadas à formação da agenda, ao acesso aos meios de comunicação de massa e às esferas de produção de interesses coletivos (MIGUEL, 2003, p.123). É necessário que os agentes coletivos possam produzir suas próprias preferências a partir do entendimento compartilhado sobre sua situação no mundo, num processo dialógico.

A representação é a instituição que possibilita à sociedade civil identificar-se politicamente e influenciar a direção política do país. Sua natureza ambivalente – social e política, particular e geral – determina sua ligação inevitável com a participação (URBINATI, 2006, p.218).

Daí a importância de arenas participativas em democracias. Elas consistem espaços em que os grupos da sociedade criam os interesses que, depois, serão representados nos fóruns políticos gerais, inclusive no parlamento (MIGUEL, 2003, p.135). Ao combinar participação direta e representação, estas arenas promovem inclusão política, ampliando os atores e as formas de atuação dos mesmos nos processos de tomada de decisão pública.

Faria (2006) acrescenta que as instituições participativas, tais como os conselhos de políticas públicas, acrescentam responsabilidade na esfera municipal, o que permite a integração entre a comunidade e poder público legal, haja vista possuírem atribuições normativas, consultivas, deliberativas e fiscalizadoras. Os conselhos constituem instituições participativas, isto é, formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas (AVRITZER, 2008, p.48). O autor ainda diz que as instituições participativas variam na sua capacidade de democratizar o governo, tanto no que diz respeito à organização da sociedade civil como quanto à presença de atores políticos, no apoio unificado aos processos participativos.

Embora não possuam responsabilidades governamentais nem respondam pelo Estado, Avritzer e Anastasia (2006) afirmam que eles atendem formalmente aos desejos e necessidades da sociedade por maior controle social e participação efetiva nas políticas locais no que concerne às decisões. Para Dagnino (2004, p.105), ademais, esse tipo de experiência contribui para a criação de espaços públicos onde os interesses comuns e privados, as especificidades e as diferenças podem ser expostos, discutidos e negociados.

Tão importante quanto institucionalizar novos arranjos participativos é propiciar que essas inovações participativas sirvam para aproximar representantes e representados e, assim, garantir uma representação efetiva. Para Avritzer (2007), a representação da sociedade civil surge quando há uma especialização e experiência temática, onde os atores da sociedade civil que lidam há tempos com um problema na área de políticas sociais compõem as organizações e assume o papel de representante da sociedade civil em conselhos ou outras organizações responsáveis pelas políticas públicas.

No caso particular dos conselhos de política, percebe-se uma diversidade de regras e critérios acerca da dinâmica representativa no interior destes espaços (LÜCHMANN, 2007, p.151). Avritzer (2007, p.444) mostra que a representação da sociedade civil é um processo de superposição de representação sem autorização e/ou monopólio para o exercício da soberania. Tal superposição deriva do desenho institucional das instituições participativas, o qual pode incidir (1) no caráter da participação em termos de quantidade, vieses e qualidade da deliberação; (2) na capacidade de informar os representantes, os cidadãos e de fomentar as habilidades da cidadania; (3) na relação com o estado em termos de controle público, justiça das

políticas e sua eficácia, bem como (4) na capacidade de mobilização popular (FARIA e RIBEIRO, 2010).

Diante destas considerações, o presente estudo visa identificar o grau de representação do Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente (doravante CMDCA), do Conselho Municipal de Direitos do Idoso (doravante CMDI) e do Conselho Municipal Antidrogas (doravante COMAD) do município de Piratininga/SP. Tal como Faria e Ribeiro (2010), acredita-se que a forma como se dá a representação nestes espaços resulta do conjunto de regras e procedimentos que os constituem. Mais especificamente, acredita-se que o grau de representação varia segundo as regras de seleção dos representantes e ele é tanto maior quanto mais claros são os critérios de definição da representação e de quem pode pleitear assento nos conselhos.

Para testar essas hipóteses, este trabalho analisou a dinâmica de representação, estabelecida no Regimento Interno (RI) e Lei de Criação dos mesmos e a comparou com a prática representativa, observada por meio de entrevistas aos conselheiros titulares e suplentes do CMDCA, CMDI e COMAD.

A monografia está estruturada em três capítulos. O primeiro discorre sobre a representação política, suas concepções e debates teóricos em perspectiva histórica, e apresenta as novas arenas representativas e seus impactos sobre a representação política. O segundo capítulo trata do desenho institucional dos conselhos de políticas e apresenta algumas hipóteses quanto aos efeitos do desenho sobre o desempenho democrático e inclusivo das instituições participativas. Parte-se da premissa que não há desenhos neutros; as escolhas e regras incidem nos resultados da participação.

O terceiro e último capítulo descreve a metodologia e os resultados da análise do grau de representação do CMDCA, do CMDI e do COMAD do município de Piratininga/SP. Neste sentido, examina-se a composição, a dinâmica representativa e o grau de representação dos três conselhos. Ao final, mostra-se qual o grau de representação têm prevalecido nos mesmos.

2. DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA: CONCEPÇÕES, DEBATES TEÓRICOS E NOVAS ARENAS REPRESENTATIVAS.

O processo de construção democrática compreende, entre outros, a emergência e a consolidação da representação política como uma importante forma de ação política. Embora a concepção e a prática da representação remonte o século XIV, esta tornou-se a principal forma de ação política apenas com o surgimento da democracia na segunda metade do século XVIII. Desde então, a representação política tem caracterizado e viabilizado os regimes democráticos em grande escala, embora com certos limites.

A impossibilidade de uma discussão envolvendo a todos gera a necessidade da representação de diferentes vozes da sociedade no debate público. Por outro lado, a representação não necessariamente expressa fielmente as preferências e as demandas do representado, o que impõem limites à relação representante-representado. Deste modo, o grande desafio da teoria e da prática democrática reside no aperfeiçoamento da democracia representativa e não na redução de esferas de decisão por parte dos representantes eleitos ou mesmo sua substituição por outros atores políticos. Novas arenas participativas devem ser criadas complementarmente aos mecanismos tradicionais de representação de forma a ampliar a participação direta e indireta dos cidadãos na esfera política.

Este capítulo está dividido em duas seções. Na primeira, mapeia-se o debate histórico em relação à representação política e mostra-se como este tipo de ação política tem sido apropriado pelos regimes democráticos a partir da primeira onda de democratização. Em seguida, apresenta-se as diversas concepções e faces da representação política na atualidade, em um contexto de expansão das arenas de participação política em diversos países, dentre eles, o Brasil.

2.1. A representação política em perspectiva histórica: concepções e debates teóricos.

A ideia de representação política e a busca por mecanismos que a formalizem da melhor maneira possível têm, a despeito de seu lugar como tema clássico na ciência política, assumido cada vez mais importância na teoria democrática contemporânea. Partindo da constatação de que o povo não governa diretamente, coloca-se a questão de como selecionar os representantes adequados e de como controlá-los de modo que

respondam satisfatoriamente aos interesses dos representados. Neste processo de busca por uma “melhor” concepção para esta forma de ação política, um conjunto de interpretações distintas, ora mais ora menos controversas, tem sido oferecido desde a modernidade.

O termo representação é de origem latina e significa “tornar presente ou manifesto; ou apresentar novamente” (PITKIN, 2006, p.17). Em que pese as diferentes apropriações deste termo por área de conhecimento, na ciência política, a representação ganhou seus primeiros contornos práticos na Inglaterra entre os séculos XIV e XVII como uma questão de conveniência administrativa e política para o Rei. Os cavaleiros e burgueses iam ao Parlamento para dar consentimento à cobrança de tributos, para dar informações, para “trazer o registro” dos tribunais locais em casos de disputa judicial e, para levar informações de volta às suas comunidades (PITKIN, 2006, p.21). Esses cavaleiros e burgueses eram pagos pelas comunidades e, quando retornavam, podiam ser solicitados a prestar contas do que haviam realizado.

Apesar de ir ao Parlamento com autoridade para comprometer suas comunidades, havia, com frequência, limites específicos para essa autoridade. Ela era, por vezes, acompanhada de instruções e alguns membros tinham que consultar suas comunidades antes de dar consentimento a um tributo atípico (PITKIN, 2006, p.22).

Com o desenvolvimento gradual da ação unificada dos cavaleiros e burgueses no Parlamento, estes descobriram que tinham queixas comuns e, a partir disto, começaram a substituir as petições separadas por petições conjuntas, frequentemente em oposição ao Rei. Neste processo, os cavaleiros e burgueses foram denominados “membros” do Parlamento e eram vistos como servidores, delegados, ou procuradores de suas comunidades e não enquanto representantes – nesta época, a palavra ainda não apresentava o significado de “tornar presente ou manifesto; ou apresentar novamente” (PITKIN, 2006, p.17).

Uma mudança nesta concepção veio no século XV. Os membros do Parlamento começaram a se ver e a ser vistos como aqueles que “vinham pela comunidade do lugar”, que falavam por seu distrito particular. No início do século XVII, esta concepção se diversificou expressivamente. Alguns defendiam que os membros do Parlamento atuavam para a nação como um todo. Outros diziam que todos os homens estavam representados no Parlamento a partir de seus representantes. Um último grupo defendia,

ademais, que o governo simbolizava ou encarnava o país como um todo (PITKIN, 2006, p.25).

Neste contexto de disputa pela concepção mais adequada de representação, surgiu o primeiro exame teórico sobre a representação política. Em sua obra *Leviathan* de 1651, Hobbes (1651 *apud* Pitkin, 2006) definiu a representação enquanto autorização a partir de seus aspectos formais de agência legal. Sob esta ótica, o representante receberia a autoridade para agir em nome do representado e toda e qualquer ação do representante corresponderia às ações dos representados (PITKIN, 2006, p.28).

A teorização hobbesiana possibilitou o desenvolvimento de diversas interpretações nos séculos seguintes, como decorrência das grandes revoluções democráticas do final do século XVIII e das prolongadas lutas políticas e institucionais do século XIX. Hamilton, Jay e Madison, nos Artigos Federalistas, citados por Pitkin (2006), defenderam o governo representativo como uma forma adequada e factível de superar os limites da democracia direta, notadamente decorrentes da impossibilidade de reunir um grande número de pessoas em um único lugar. A representação seria, assim, um “substituto para o encontro pessoal dos cidadãos” (PITKIN, 2006).

Para Bentham, James e Mill (PITKIN, 2006), por sua vez, o legislador seria substituído pela legislatura eleita e o altruísmo, por mecanismos institucionais, em particular, pela representação. Os interesses dos representantes seriam identificados com os interesses da comunidade e, portanto, independente da forma como fossem escolhidos, os governantes seriam virtuosos e sábios.

A defesa da democracia representativa por estes autores foi acompanhada pela institucionalização deste sistema de governo em diversos países ocidentais, sobretudo, a partir da segunda metade do século XIX. No campo político, a democracia assumiu lugar central e de intensa disputa. Como desdobramento, a primeira onda de democratização caracterizou-se pela desejabilidade da democracia como forma mais adequada de governo e pela proposta de restrição das formas de participação e soberania ampliadas em favor de um consenso em torno de um procedimento eleitoral para a formação de governos. Deste processo, resultou o sufrágio, a divisão do eleitorado em distritos eleitorais e a proporcionalidade. Além disso, surgiram os partidos políticos e os interesses e políticas na relação entre as funções legislativas e executivas e nas instituições legislativas e executivas (PITKIN, 2006).

Esta primeira onda foi seguida por uma nova onda de democratização pós II Guerra Mundial, a qual consolidou o regime democrático como principal ou única forma de governo para os países derrotados na guerra. Denominados de baixa intensidade, estes regimes eram meramente representativos, uma vez que a participação dos cidadãos nos mesmos encontrava-se restrita ao momento da eleição para a escolha dos seus representantes.

Segundo Santos e Avritzer (2008, p.4), a democracia de baixa intensidade é caracterizada pela contradição entre mobilização e institucionalização; a valorização positiva da apatia política; a concentração do debate democrático na questão dos desenhos eleitorais das democracias; o tratamento do pluralismo com forma de incorporação partidária e disputa entre as elites; e a solução minimalista ao problema da participação pela via da discussão das escalas e da complexidade.

Como tal, ela apresenta uma série de limites. De acordo com Santos e Avritzer (2008), a representação não garante, pelo método da tomada de decisão por maioria, que identidades minoritárias irão ter a expressão adequada no parlamento. Ela impõe limites à representação de agendas e identidades específicas (SANTOS e AVRITZER, 2008, p.14) e de interesses de grupos, setores sociais e etnias minoritárias, os quais não acessam o sistema político com a mesma facilidade que os setores majoritários ou mais prósperos economicamente (SANTOS e AVRITZER, 2008, p.20).

Somado a isto, existe uma tensão entre o mandato e a independência, entre o representante fazer o que seus eleitores querem ou o que ele acha melhor (PITKIN, 2006). Esta tensão seria inerente ao próprio significado da representação: tornar presente de *alguma forma*, o que apesar disso *não* está literalmente presente. Nenhum indivíduo, incluídos os representantes, sabe o que é do seu interesse tão bem quanto ele mesmo. Cada indivíduo é o melhor guardião do seu próprio interesse, seja porque os outros são muito egoístas para defendê-lo, seja porque não podem conhecê-lo (PITKIN, 2006, p.37). Daí resultaria outro limite da representação: os representantes não conseguiriam realizar o que os seus eleitores querem, uma vez que não interpretam corretamente os interesses por eles representados.

Manin, Przeworski, Stokes (2006) reforça esta visão ao salientar que os políticos têm objetivos, interesses e valores próprios, e eles sabem coisas e tomam decisões que os cidadãos não conseguem observar ou só podem monitorar com certo custo. Como decorrência, as eleições não constituem mecanismos que assegurem que os

representantes realizarão os desejos dos eleitores nem instrumentos eficazes no controle das ações dos políticos eleitos.

Tais fragilidades da democracia representativa tornaram-se latentes a partir da década de 1970, em um contexto de ativismo social. A concepção de representação enquanto autorização e enquanto responsabilização apresentava-se inadequada para compreender a representação política face à nova realidade sistêmica. A pluralização dos atores e espaços envolvidos na representação, o interesse pela compreensão de padrões mais amplos de inclusão e exclusão política e o crescente envolvimento da sociedade civil nos processos decisórios impulsionaram a expansão do conceito e da prática da representação, de modo a superar os limites do voto.

No plano prático, a democracia de baixa intensidade começou a ser revista no final da Guerra Fria e com o advento da globalização. Neste contexto, surgiu uma visão “contra hegemônica” de democracia, preocupada com os limites inclusivos da democracia representativa e defensora de regimes de “alta intensidade”. Esta visão entendia a democracia como forma de aperfeiçoamento da convivência humana e enquanto “gramática de organização da sociedade e da relação entre o Estado e a sociedade” (SANTOS e AVRITZER, 2008, p.15). Como tal, a democracia só seria efetiva na medida em que criasse e recriasse formas de participação voltadas para superar os limites do voto e da impossibilidade de participação direta em grande escala. A democracia de alta intensidade consistiria, assim, na solução contra-hegemônica para os regimes de baixa intensidade.

Brasil e Índia são exemplos dessa nova forma de se pensar e fazer democracia. Nestes países, foram criadas instituições participativas no âmbito local e nacional e foram instituídos canais de participação direta do cidadão nas instituições públicas. Tanto na Índia como no Brasil, estas experiências tiveram sua origem em movimentos em nível da sociedade que questionaram as práticas sociais de exclusão e pressionaram por ações que gerassem novas formas de controle do governo pelos cidadãos (SANTOS e AVRITZER, 2008, p.38).

A expansão de arenas representativas nos regimes democráticos trouxe implicações para a discussão teórica sobre representação. Novas formas de representação surgiram e, com elas, novas concepções normativas sobre este tipo de ação política, como será mostrado a seguir.

2.2. Novas arenas representativas e seus impactos sobre a representação política.

A proliferação de democracias representativas ao redor do mundo, somada à complexificação e diversificação social, mostrou a incapacidade destes regimes políticos de traduzir a pluralidade social em inclusão política. Apesar de sua extrema relevância, o mecanismo eleitoral mostrou-se insuficiente para garantir a plena realização do interesse público, o que apontou para a necessidade de reformas institucionais que aprofundassem a qualidade da democracia.

Em resposta, diversos países, dentre eles, o Brasil, criaram espaços para promover maior participação, controle e inclusão da sociedade nos processos de decisão pública. No Brasil, este processo ganhou fôlego, notadamente, na década de 90, a qual assistiu a um grande aumento das experiências em gestão participativa, caracterizada pela articulação entre Estado e sociedade civil, conformando o que Avritzer (2000) denomina de instituições híbridas.

O crescimento e o fortalecimento de tais espaços, impulsionados pela CF/88, definiu uma nova orientação em alguns setores de políticas públicas. O processo de elaboração de políticas governamentais passou a ter caráter descentralizado, ou seja, com transferência da responsabilidade decisória para as unidades subnacionais (estados e municípios), e um viés marcadamente participativo, que deveria caracterizar o processo de tomada de decisões.

A nova Constituição criou, assim, uma série de mecanismos institucionais com a clara intenção de ampliar as oportunidades de participação direta no desenho das políticas públicas e na regulamentação da atividade governamental. Foi estabelecido um novo formato, essencialmente participativo, cristalizado em diversas expressões institucionais, como os diversos conselhos gestores de política pública, objeto de estudo neste trabalho (FUKS, PERISSINOTTO e RIBEIRO, 2003).

Embora denominados arranjos participativos, estas novas arenas também consistem em arranjos representativos, uma vez que, nelas, a participação do Poder Público e da sociedade civil também ocorre por meio de representação. Estas instituições têm implicado, portanto, não só o aumento da participação direta, mas também da representação (AVRITZER, 2007). Como decorrência, novas formas de representação têm emergido e desafiado as concepções tradicionais, apresentadas na seção anterior.

Diante disto, Urbinati (2006) propôs uma revisão da concepção moderna de soberania popular que conteste o monopólio da vontade na definição da própria liberdade política. Tal revisão marcaria o fim da política do sim ou não e o início da política como uma arena de opiniões contestáveis e decisões sujeitas à revisão a qualquer tempo (URBINATI, 2006, p.193).

Para a autora, uma política representacional deve conceber a sociedade democrática como uma malha intrincada de significados e interpretações das crenças e opiniões dos cidadãos. Ela deve buscar compreender e traduzir os interesses e crenças específicas, diferenciadas e sujeitas à variação no tempo do conjunto de cidadãos que compõem determinada sociedade (URBINATI, 2006, p.210).

Neste formato, a representação torna possível uma grande república onde cada representante busca, de fato, os interesses dos seus eleitores. Ao trazer conflitos sociais perigosos para um fórum central único, as disputas podem ser controladas e o equilíbrio e a estabilidade alcançados. Além disso, a representação possibilita à sociedade civil identificar-se politicamente e influenciar a direção política do país. Sua natureza ambivalente – social e política, particular e geral – determina sua ligação inevitável com a participação (URBINATI, 2006, p.218). Ela “amplia a gama de esferas públicas possíveis onde a cidadania pode ser exercida e os interesses da sociedade não somente representados, mas também re/modelados” (URBINATI, 2006, p.135).

Por sua vez, Young (2006) vê a representação como um relacionamento diferenciado entre os atores políticos engajados num processo que se estende no espaço e no tempo. Sob esta ótica, representação política não consiste uma relação de identidade e substituição nem é simplesmente expressada por um mandato. Ela envolve uma relação mediada dos eleitores entre si com os representantes políticos num processo contínuo, composto por momentos ou aspectos distintos, relacionados entre si, mas diferentes uns dos outros (YOUNG, 2006, p.151).

Assim, para que o processo de autorização seja eficaz, os representantes devem participar das discussões e debates com outros representantes e com seus representados, ouvir suas questões, demandas, relatos e argumentos e, com eles, tentar chegar a decisões ponderadas e justas. Somado a isto, a agenda de questões e os principais pontos de disputa ou de luta devem ser definidos na esfera pública, na qual os diferentes grupos e segmentos da sociedade dialogam e trocam argumentos segundo seus próprios interesses e demandas. Para Young (2006, p.153), portanto, os processos parlamentares

são efetivamente representativos quando o processo democrático de autorização de representantes é tanto participativo quanto inclusivo.

Miguel (2003) chama atenção, porém, para o fato de que as instituições políticas existentes acabam por privilegiar os interesses de alguns e praticamente não proporcionam espaços efetivos para que o cidadão comum participe dos processos de discussão e tomada de decisão pública. O autor lembra que as instituições representativas surgiram para reduzir a presença do cidadão no governo, reservando-o para homens com características de elite (MIGUEL, 2003, p.130).

Miguel (2003) acrescenta que esta forma de ação política apresenta três dimensões. A primeira seria a participação em processos de tomada de decisão em nome de outros. A segunda consistiria na participação na confecção da agenda pública e no debate público em nome de outros. A impossibilidade de uma discussão envolvendo a todos geraria a necessidade da representação de diferentes vozes da sociedade no debate público. Neste sentido, os meios de comunicações exerceriam função representativa nas sociedades contemporâneas.

Por fim, a terceira dimensão da representação política estaria ligada ao controle sobre as preferências coletivas. Os agentes coletivos produzem suas próprias preferências a partir do entendimento compartilhado sobre sua situação no mundo em esferas públicas concorrentes. Nestes espaços, os grupos da sociedade criam interesses que, depois, serão representados nos fóruns políticos gerais, inclusive no parlamento. Temos, então, a representação política para o campo da sociedade civil. Assim, tal como Urbinati (2006), Miguel (2003) defende que não há possibilidade de uma representação política mais adequada sem a presença de uma sociedade civil desenvolvida e plural, na medida em que a sociedade civil é a própria base da prática dessa cidadania.

Nesta perspectiva, as novas formas de representação, associadas à presença da sociedade civil no processo decisório, funcionam como mecanismos de inclusão política e promoção da justiça social, por meio da inclusão de demandas sub-representadas na agenda pública. Estas arenas abrem novas possibilidades de relacionamento entre Estado e sociedade, promovendo um aumento expressivo de oportunidades concretas de realização da soberania popular.

Como desdobramento, as formas de representação são ampliadas, compreendendo não apenas a representação enquanto autorização formal, como outras formas, dentre

elas, a representação efetiva ou virtual, descritiva ou formalista, por afinidade temática ou ainda como empatia.

Burke (1949 *apud* Pitkin, 2006) distingue a representação política em efetiva e virtual. A representação efetiva diz respeito ao direito de voz e voto na escolha de seu representante, enquanto a virtual se refere a “uma comunhão de interesses e uma simpatia de sentimentos e desejos entre aqueles que agem em nome de uma imagem qualquer do Povo e o Povo cujo nome eles atuam, ainda que os fiduciários não sejam efetivamente escolhidos por eles” (Burke, 1949 *apud* Pitkin, 2006, p.32).

Pitkin (1967), por sua vez, diferencia a visão de representação descritiva e formalista. A primeira afirma que o corpo de representantes deve formar um microorganismo da sociedade representada, reproduzindo, nas proporções adequadas, suas características principais. Nesse caso, mais importante do que aquilo que os representantes fazem é quem eles ou elas são.

A visão formalista, ao contrário, enfatiza a relação entre o representante e os representados, destacando a autorização que os cidadãos dão para que alguns ajam em seu lugar ou a prestação de contas que o representante deve fazer de seus atos, o que a literatura denomina *accountability*¹.

Na representação como afinidade temática, é importante ressaltar que a relação entre representantes e representados depende, em grande medida, dos assuntos tematizados e colocados para decisão (MIGUEL, 2003, p.131). As pessoas muitas vezes reclamam que os grupos sociais dos quais fazem parte ou com os quais têm afinidade não são devidamente representados nos organismos influentes de discussões e tomadas de decisão tais como legislaturas, comissões e conselhos, assim como nas respectivas coberturas dos meios de comunicação. Essas demandas evidenciam que, numa sociedade ampla e com muitas questões complexas, os representantes formais e informais canalizam a influência que as pessoas podem exercer (YOUNG, 2006, p.140).

A representação por afinidade agrega solidariedade e interesses parciais e se legitima em uma identidade exercida anteriormente (AVRITZER, 2007, p. 458). Ao agregar tais interesses, a representação propicia uma forma de ação política por escolha, que vai além da representação eleitoral de indivíduos ou pessoas.

¹ *Accountability* é um termo utilizado que supõe a obrigação de prestar contas, implica a possibilidade de sanção e compõem um subconjunto de repertório de prática de controle interinstitucional e social (Lavallo e Castello, 2006, p.68).

Outra forma de representação é por empatia. Segundo Young (2006, p.148), na representação como empatia, a representação política não deve ser pensada como uma relação de identidade ou substituição, mas como um processo que envolve uma relação mediada dos eleitores entre si e um representante. Como empatia, a representação possibilita que as expectativas dos cidadãos sejam de alguma forma, representadas nos diversos fóruns, mesmo que frequentemente não o sejam.

Tendo em vista, a expansão da concepção de representação como resultado, dentre outros, da emergência de novas arenas representativas, e, partindo da premissa que a representação está condicionada ao desenho institucional, no próximo capítulo, esta relação entre desenho institucional e representação é explorada para o caso dos conselhos de políticas públicas. Neles, a participação ocorre por meio da representação e é definida, com maior ou menor grau de detalhamento, pelo conjunto de regras e procedimentos que os institui.

3. REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E DESENHO INSTITUCIONAL DOS CONSELHOS DE POLÍTICAS: ALGUMAS CONSTATAÇÕES.

O debate acerca da representação política nas sociedades contemporâneas tem suscitado uma série de posicionamentos teóricos acerca da efetividade desta forma de ação política nas democracias. Apesar das divergências e das diversas alternativas propostas apontadas no último capítulo, parece haver relativo consenso em torno da ideia de que o mecanismo eleitoral, apesar de relevante, não é suficiente para garantir inclusão política em sociedades plurais e complexas como as atuais. Como desdobramento, muitos autores, dentre eles, Miguel (2003), Young (2006), Manin (2006), Lavalle, Houtzager e Castello (2006), Pitkin (2006), Avritzer (2007, 2008), Urbinati (2006), Loureiro (2009), têm defendido a criação de espaços que possibilitem maior participação, controle e inclusão da sociedade nos processos de tomada de decisão pública.

Neste processo, o Brasil tem se destacado pela criação e implementação de instituições e instrumentos participativos no âmbito de diversas políticas setoriais no nível local e nacional. Uma destas instituições consiste nos conselhos de políticas públicas. Os conselhos são espaços participativos, que podem ser tanto consultivos como deliberativos, em que é prevista certa permanência no tempo. São compostos por representantes do poder público e da sociedade civil, esta podendo ser dividida em diferentes segmentos. Os conselhos têm como finalidade incidir nas políticas públicas de determinado tema, e suas atribuições variam nos diversos contextos (TEIXEIRA, SOUZA & LIMA, 2012, p.15). Estas instituições participativas proliferaram-se a partir da década de 1990, de modo que, hoje, existem mais conselheiros do que vereadores no país (AVRITZER, 2007).

Para Lüchmann e Borba (2009), essa instituição participativa resultou de demandas e reivindicações de vários segmentos políticos e também sociais que, por meio de organização e luta no período da redemocratização, buscaram a implementação e institucionalização desses espaços participativos, objetivando inserir os diferentes atores e demandas da sociedade nos processos decisórios com foco na formulação, monitoramento e avaliação das políticas públicas. Neste processo, indivíduos em situação de marginalização ganharam a oportunidade de participar das discussões

públicas e, assim, inserir suas perspectivas sociais no debate político (SOUZA e LIMA, 2012).

Um dos desdobramentos da multiplicação de arenas participativas consiste na ampliação da concepção de representação política. A representação enquanto participação por meio de representantes políticos que orientam as estratégias, escolhas e decisões políticas a partir do jogo eleitoral tem ganhado contornos mais amplos e inclusivos ao incorporar as novas formas de representação da sociedade civil em espaços participativos.

Por outro lado, a implementação de conselhos de políticas tem trazido novos desafios e perspectivas para a teoria democrática, uma vez que também se constituem em arenas representativas. Conforme afirma Bispo e Gerschman (2013), os conselhos promovem uma nova modalidade de relacionamento da sociedade com o Estado, que possibilita a aproximação e inserção da sociedade civil nos núcleos decisórios, constituindo-se em instrumento de democratização do Estado. Por seu turno, Almeida e Tatagiba (2012) sugerem que os conselhos, como instâncias compostas por representantes estatais e da sociedade civil, possibilitam que o processo de decisão seja mais permeável a todos os interesses, o que tende a gerar decisões mais justas e legítimas.

Entretanto, tais resultados dependem do desenho institucional destas instituições participativas. O conjunto de regras e procedimentos que moldam os conselhos define a dinâmica representativa dos mesmos, isto é, a composição e a forma de seleção dos representantes do poder público e da sociedade civil que neles atuarão. Assim, dependendo do desenho institucional, o conselho será mais ou menos representativo, apresentará maior ou menor grau de representação.

Tendo isto em vista, este capítulo está dividido em duas seções. A seguir, descreve-se o desenho institucional dos conselhos de política, chamando atenção para a dinâmica representativa neles presente. Na última seção, discorre-se sobre os efeitos do desenho institucional sobre o grau de representação, com vistas a apontar quais regras e procedimentos favorecem a representação nestes espaços.

3.1. Desenho institucional dos conselhos de políticas: composição e forma de seleção dos representantes.

O primeiro conselho gestor criado no Brasil foi o Conselho Nacional de Saúde, instituído pela Lei nº 378, de 13 de janeiro de 1937, para assessorar o Ministro da Saúde com questões internas relativas a esta política. Deste momento até a redemocratização do país, foram criados outros sete conselhos nacionais no âmbito de políticas públicas diversas, dentre os quais, o Conselho Nacional do Meio Ambiente, instituído em 1981, e o Conselho Nacional de Educação, criado em 1982 (Brasil, 2014).

Com a redemocratização em 1985 e a promulgação da CF/88, os conselhos municipais tornaram-se parte fundamental do processo de concepção, execução e controle de políticas públicas locais e, como resultado, a criação dos mesmos passou a ser inevitável para os governantes de municípios brasileiros. Este processo foi reforçado ainda em algumas áreas de políticas, tais como a de saúde, assistência social e criança e adolescente, pela edição de legislações nacionais e subnacionais próprias – a Lei Orgânica da Saúde (LOS), a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e o Estatuto da Criança e do Adolescente, respectivamente – que buscavam garantir a participação dos atores sociais, em conjunto com os atores políticos, em conselhos nas diferentes esferas da federação.

Como desdobramento, multiplicaram-se, em número e em diversidade de política pública tratada, os conselhos municipais, estaduais e nacionais criados. Em 1999, já haviam sido criados 27 mil conselhos no país, numa média de quase cinco conselhos por município. Apenas 20 municípios não possuíam qualquer tipo de conselho. Deste total, cerca de 90% dos municípios já possuíam Conselho Municipal de Assistência Social e de Saúde, 71%, Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente e 21% já contavam com Conselho Municipal de Meio Ambiente (IBGE, 1999).

Dez anos depois, em 2009, cada município brasileiro apresentava, em média, 19 conselhos distintos, e 99,3% dos municípios já contavam com Conselho Municipal de Assistência Social, 97,3%, com Conselho de Saúde, 91,4%, com Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente e 56,3% já dispunham de Conselho Municipal de Meio Ambiente (IBGE, 2009; Ipea, 2010; Pires e Vaz, 2010).

Embora em grande número, esta ampla gama de conselhos tem apresentado competências semelhantes. Lüchmann e Borba (2009, p.5) observam que, de modo

geral, os conselhos têm desempenhado “atribuições legalmente estabelecidas no plano da formulação e implementação das políticas na respectiva esfera governamental, compondo as práticas de planejamento e fiscalização das ações”. Como tais, estas instituições têm constituído fóruns públicos de captação de demandas e pactuação de interesses específicos dos diversos grupos sociais e de ampliação da participação dos segmentos com menos acesso ao aparelho de Estado, ou seja, a inclusão de pessoas excluídas.

Além disso, aos conselhos têm competido a definição, decisão e controle das principais diretrizes e metas governamentais nas diferentes políticas setoriais (LÜCHMANN, 2007). Embora não quebrem o monopólio estatal de produção e execução das políticas públicas, eles podem e devem pressionar o Estado para seguir as diretrizes elaboradas em co-gestão com a sociedade civil. Estas instituições são legítimas para exigir do Estado publicidade de suas ações, prestação de contas, exposição de critérios que balizam os acordos públicos, entre outros. Ademais, cabe aos conselhos exigir que o Estado qualifique a participação da sociedade civil ao ampliar seu conhecimento acerca dos processos que envolvem a gestão pública (ALMEIDA e TATAGIBA, 2012, p.73).

Por fim, os conselhos apresentam-se enquanto “órgãos para influir constitutivamente na vontade normativa do Estado, mediante exercício de competências conferidas pelas respectivas leis criadoras, que devem trazer as linhas definidoras de seu campo de atuação” (CEPAM, 1999, p.66). Tratam-se de instâncias conectadas legalmente e que possuem obrigações legais e recíprocas. Estas se expressam em legislações e resoluções que normatizam desde os princípios organizadores de uma área de política até suas fontes de recursos, seus instrumentos de gestão, e mecanismos e instâncias de execução e fiscalização (ALMEIDA e TATAGIBA, 2012, p.80).

Este conjunto de atos normativos têm atribuído aos conselhos um formato institucional de partilha de poder, no qual representantes governamentais e dos mais variados grupos da sociedade civil discutem e decidem, em conjunto e com igual peso, sobre diretrizes e propostas para determinada área de política pública (AVRITZER, 2008, 2009; TATAGIBA e TEIXEIRA, 2008). Estes arranjos participativos são institucionalizados por ato normativo a partir de iniciativa de atores políticos. Em certas áreas, tais como saúde, esta lei prevê sanções para municípios e estados que não criarem tais instituições (AVRITZER, 2008, 2009).

Em que pese estas semelhanças, no que se refere à representação, os conselhos variam largamente tanto em relação a sua composição – número de conselheiros e diversidade de grupos nele representados -, como em relação ao método de seleção e à proporção de representantes de cada segmento – atores governamentais e não-governamentais – que o compõem. Esta representação difere da representação eleitoral, uma vez que é caracterizada por participação e representação coletiva (organizações/entidades), voluntária, em diferentes espaços participativos, com periodicidade diversa, escolha de representantes através de processos variados (fóruns, eleições, indicações, etc.) e grande maleabilidade (baixo controle) de entradas e saídas em espaços representativos (LÜCHMANN e BORBA, 2009).

Quanto à composição, alguns conselhos são numericamente pequenos, enquanto outros são formados por um grande número de conselheiros. Alguns são compostos por uma variedade de atores sociais com projetos políticos semelhantes e/ou divergentes, enquanto, em outros, a diversidade de interesses e projetos políticos é expressivamente menor.

Já no que diz respeito ao método de seleção, há conselhos em que os representantes da sociedade civil são escolhidos em fóruns autônomos e há casos em que o chefe do poder executivo os indica. Ademais, certos conselhos apresentam composição paritária de representantes governamentais e da sociedade civil, enquanto outros favorecem a representação de uma ou outra categoria em sua estrutura.

Não obstante a diversidade e a pluralidade, a representação nos conselhos tem refletido, de modo geral, a especialização de temas, bem como de experiências, onde atores da sociedade civil, os quais lidam há algum tempo com problemas relacionados à área de política, assumem enquanto representantes da sociedade civil. Ao 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, os atores sociais criam afinidades e agregam solidariedade e interesses parciais, o que, por sua vez, legitima sua representação nos conselhos (LÜCHMANN e BORBA, 2009). Além disso, o envolvimento e a vinculação com a área temática do conselho geram conhecimento para estes atores, o que acrescenta também legitimidade a sua atuação (AVRITZER, 2007). Mas seja qual for o tipo de representação, quanto maior o envolvimento dos representantes com a política, mais efetivo se torna o processo de

tomada de decisões coletivas, haja vista que o processo decisório resulta do debate entre os conselheiros em determinado conselho (BISPO e GERSCHMAN, 2013).

Na próxima seção, apresentam-se algumas constatações acerca dos efeitos do desenho institucional sobre a representação política nos conselhos gestores.

3.2. Desenho institucional e representação política: algumas constatações.

A proliferação de conselhos gestores em diferentes áreas de políticas públicas provocou a diversificação no desenho institucional por eles assumidos. O conjunto de regras e procedimentos que definem a participação, a representação e a deliberação nestas instituições varia expressivamente e traz implicações diversas para o desempenho das mesmas. Nesta seção, trataremos apenas da relação entre desenho institucional e representação nos conselhos de políticas, embora as duas outras formas de ação política – participação e deliberação – também sejam impactadas e importem analiticamente.

Para Lüchmann (2007), os conselhos de políticas públicas, em sua institucionalização, apresentam uma natureza jurídica que confere caráter legal a seu status deliberativo na definição, decisão e no controle das principais diretrizes e ações do governo nos diversificados setores das políticas sociais. A autora ressalta que a representação legítima supõe participação ativa dos indivíduos ou grupos e organizações sociais, onde além da autorização, requer o processo de prestação de contas e a conexão com os eleitores e representados, permitindo expor as razões de suas ações.

Para Lüchmann (2007), portanto, a qualidade e a legitimidade da representação dependem do grau de articulação e organização da sociedade civil, ou seja, da participação, a qual se constitui em chave da boa representação. No caso dos conselhos gestores, a participação acontece tanto enquanto auto-representação – participação direta dos cidadãos – como enquanto autorização, pela participação de segmentos da sociedade civil escolhidos por critérios de qualificação (LÜCHMANN, 2007, p.158).

Esta dinâmica é definida pelo desenho institucional do arranjo participativo, o qual interfere, conseqüentemente, no desempenho democrático e inclusivo destas instituições. Os desenhos não são neutros; eles determinam a composição e a forma de seleção dos participantes, interferindo diretamente no resultado das mesmas (FARIA e RIBEIRO, 2010).

O desenho institucional se refere ao conjunto de regras, critérios, espaços, normas, leis, que visam fazer valer e promover, dentre outros, a representatividade dos conselheiros. O desenho escolhido pode incidir (1) no caráter da participação em termos de quantidade, vieses e qualidade da deliberação; (2) na capacidade de informar os representantes, os cidadãos e de fomentar as habilidades da cidadania; (3) na relação com o estado em termos de controle público, justiça das políticas e sua eficácia, bem como (4) na capacidade de mobilização popular (Fung, 2004 *apud* Faria e Ribeiro, 2010, p.5). Aspectos tais como quem participa, como são recrutados, que temas discutem e decidem, quando o fazem e com que recorrência, podem todos ser definidos pelo desenho, impactando, assim, a prática participativa e deliberativa no interior destas instituições.

Pela importância do desenho institucional para qualificar a representação nos conselhos gestores, torna-se necessário identificar alguns fatores que se constituem como elementos importantes para o sucesso ou não dessa prática.

Quanto à composição dos conselhos, Lüchmann (2008, p.9) afirma que a combinação da paridade de representação com a representação por entidades pode apresentar alguns limites quanto à oportunização e ampliação da participação a um sujeito mais plural. Além dos próprios limites numéricos ou de assentos, percebe-se uma redução no quadro de sujeitos participativos, a partir da tendência natural de incorporação daqueles setores que apresentam maior “legitimidade” de representação.

A autora sugere ainda que os representantes do governo são indicados pelo poder executivo, bem como, pelas secretarias e também são indicados de acordo com critérios que não dizem respeito ao conhecimento, compromisso e poder efetivo de decisão relacionado ao tema referente ao conselho, o qual foi designado. Constata-se que muitas vezes para esses conselheiros indicados, fazer parte do conselho acaba sendo mais uma atribuição de sua função dentro do trabalho já realizado em sua rotina diária, o que dificulta sua função, pois não há o comprometimento com a causa do conselho e, por sua vez, a representatividade nas decisões políticas não tem significado algum para esse conselheiro, pela forma arbitrária com que, muitas vezes, ocorre essa indicação.

No que se refere ao método de seleção dos conselheiros, os conselhos apresentam diferenças no número de assentos, perfil dos segmentos representados e mecanismos de escolhas dos representantes. As escolhas dos representantes podem ocorrer por fóruns, assembleias ou mesmo indicação de categorias profissionais. Alguns segmentos já estão

de antemão inseridos (pela legislação) na composição dos conselhos. Em cada área ou temática de política social, institui-se um Conselho que passa, teoricamente, a ser instância máxima de deliberação. Os conselhos são instalados nas respectivas secretarias de governo, tendo como presidente, geralmente, o respectivo secretário da pasta. Trata-se de uma instância ou espaço que, geralmente, não sendo pensada e articulada com outros espaços políticos, sociais e territoriais de discussão.

A ampla abrangência de competências do conselho também influencia na limitação da participação. Aos conselhos competem numerosas tarefas internas e externas que sobrecarregam demasiadamente o trabalho dos conselheiros, soma-se, à isto, o pequeno número e dias que este conselheiro se dedica às atividades do Conselho, sendo uma ou duas vezes por mês, para reunião plenária ou comissões. Atividades como deliberar sobre a política setorial, acompanhar sua implementação e fiscalizar os aspectos econômicos e financeiros do setor requerem conhecimentos específicos e uma disponibilidade de tempo incompatível para a maioria dos conselheiros. Quando os conselheiros agem e ficam presos às questões burocráticas, eles atuam como funcionários do governo, técnicos das secretarias do executivo, cujas ações, embora, importantes, não correspondem às ações que definem e planejam as políticas (ALMEIDA e TATAGIBA, 2012).

Quanto ao perfil dos conselheiros, Aires (2009) mostra uma relativa reprodução dos padrões de desigualdades sociais nesse tipo de arranjo, uma vez que indivíduos de estratos mais baixos e com poucos recursos políticos, econômicos e culturais não estariam devidamente incluídos nos arranjos participativos. A autora conclui ainda que os atores com maior capacidade de organização e presença na cena pública apresentam maiores chances de entrar nos canais participativos.

Mediante os efeitos do desenho institucional sobre a dinâmica de representação dos conselhos, no próximo capítulo, apresentamos o desenho institucional de três conselhos municipais da cidade de Piratininga/SP – CMDCA, CMDI e COMAD – e examinamos os efeitos das regras e procedimentos que o definem sobre a dinâmica representativa nos mesmos.

4. O CMDCA, O CMDI E O COMAD DO MUNICÍPIO DE PIRATININGA/SP: GRAU DE REPRESENTAÇÃO.

Os conselhos de políticas constituem desenhos de partilha de poder, nos quais a representação se dá de forma conjunta por atores da sociedade civil e atores estatais. Estas instituições estão presentes na maioria dos municípios brasileiros e em ampla gama de políticas setoriais, figurando-se como parte importante do repertório de relação entre Estado e sociedade no Brasil contemporâneo (ALMEIDA e TATAGIBA, 2012, p.69). Segundo pesquisa do IBGE (Brasil, 2009), o país conta com mais de 70 mil conselhos municipais, sendo que todos os municípios brasileiros possuem, pelo menos, um conselho de saúde, assistência social ou de direitos da criança e do adolescente.

Estas instituições participativas se diferenciam em seus objetivos e modo de funcionamento, dentre outros, constituindo-se enquanto conselhos de políticas, de direitos ou de fundos (SOUZA e LIMA, 2012, p.8). Os conselhos de políticas são os responsáveis pela formulação de políticas públicas para uma área específica, enquanto os conselhos de direitos são os que fiscalizam a garantia de direitos de uma determinada população, em geral, grupos marginalizados que demandam políticas específicas. Por sua vez, os conselhos de fundos tratam da gestão de recursos de determinada política. No caso dos três conselhos aqui examinados, tem-se que o COMAD consiste em um conselho de política, ao passo que o CMDCA e o CMDI integram a categoria dos conselhos de direitos.

Em comum, as três categorias de conselhos apresentam a representação de organizações da sociedade civil, cuja composição é definida em sua Lei de Criação, podendo ser paritária ou favorecer outra categoria representada (LÜCHMANN e BORBA, 2009). Cada conselho, portanto, assume uma dinâmica representativa particular, o que o torna mais ou menos representativo, mais ou menos plural e inclusivo. Neste capítulo, comparamos o CMDCA, CMDI e o COMAD e avaliamos o impacto de cada desenho sobre o grau de representação dos mesmos.

Estes conselhos foram selecionados de acordo com critérios que a pesquisadora em questão, considerou importantes para o presente estudo, sendo eles: o CMDCA está em funcionamento à mais tempo, passando pela experiência de algumas diretorias; o CMDI é o mais novo conselho do município e demonstra até o presente momento adesão considerável quanto a participação dos conselheiros, além de deliberações

garantindo os direitos dos idosos, e a escolha do COMAD se deve ao fato deste ter se instituído, somente após várias reuniões com a rede socioassistencial e intersetorial sobre a problemática referente às drogas, o que lhe garantiu efetividade e comprometimento entre seus conselheiros, assim como, pelo fato de realizar anualmente Fóruns de discussões e caminhadas sobre a temática, mobilizando todo o município, tornando-se assim, referência para a implantação em outros municípios da região. São, portanto, variáveis que a pesquisadora considera relevantes para diferenciar esses conselhos dos demais existentes no município de Piratininga.

Este capítulo está dividido em três partes. Na primeira, descreve-se a metodologia de análise aplicada para aferir o grau de representação dos conselhos examinados. Em seguida, apresenta-se o desenho institucional do CMDCA, CMDI e COMAD no que se refere, particularmente, à dinâmica representativa – composição e método de seleção dos representantes. Ao final, avalia-se o grau de representação dos três conselhos a partir de análise comparativa entre o desenho institucional dos mesmos e de entrevista aos conselheiros que os compõem na atual gestão.

4.1. Da metodologia de análise: escopo e variáveis.

Este trabalho examina o grau de representação de três conselhos municipais da cidade de Piratininga no estado de São Paulo: o CMDCA, o CMDI e o COMAD. O grau de representação foi observado a partir da dinâmica representativa dos conselhos, a qual compreende a composição e o método de seleção dos conselheiros (FARIA e RIBEIRO, 2010). A composição foi analisada por meio de dois indicadores: pluralidade de entidades com assento no conselho e número de cadeiras destinado a cada segmento que o compõem. Por sua vez, o método de seleção diz respeito à forma pela qual os representantes são escolhidos em cada conselho, se por meio de eleição ou por meio de indicação.

No que refere à composição, os estudos mostram que a pluralidade da representação impacta positivamente o grau de representação dos conselhos. No entanto, embora prevista pela legislação, ela não tem acontecido na prática. Além dos próprios limites numéricos ou de assentos, percebe-se uma redução no quadro de

sujeitos participativos, a partir da tendência natural de incorporação daqueles setores que apresentam maior “legitimidade” de representação (LÜCHMANN, 2008, p.10).

A redução da pluralidade traz implicações diretas para o grau de representação nos conselhos. Quanto menor a pluralidade, menos grupos estão incluídos e, portanto, menor é o grau de representação em determinado conselho. Por outro lado, a garantia de representação de um número mais amplo de grupos vinculados à política em um conselho aumenta o grau de representação no mesmo.

Além disso, o método de seleção, isto é, a forma como os representantes são escolhidos, também pode não assegurar um alto grau de representação. O representante pode ser indicado ao invés de eleito pelos representados, o que reduz o grau de representação do conselho. Mesmo nos casos em que o regimento interno prevê a escolha de representantes das entidades civis através de fóruns e assembleias abertas à população, tal mecanismo pode não ser aplicado e a escolha pode se dar por meio de indicação ou por eleição em assembleia fechada sem a participação de todos os interessados.

Tendo isto em vista, este trabalho buscou examinar se o desenho institucional do CMDCA, CMDI e COMAD garante pluralidade na composição e combina eleição de representantes da sociedade civil e indicação de representantes do Poder Público na seleção dos representantes que os compõem. Quando há pluralidade e o método de seleção combina eleição e indicação, o conselho apresenta alto grau de representação. Por outro lado, conselhos cuja composição não é plural nem os representantes são escolhidos por meio de eleição e de indicação apresentam baixo grau de representação. Um grau de representação médio foi atribuído aos conselhos que apresentam ou pluralidade ou método de seleção misto, com eleições e indicação.

Para apontar o grau de representação do CMDCA, CMDI e COMAD, este trabalho analisou o Regimento Interno (RI) destes conselhos e realizou entrevistas com uma parcela dos conselheiros atuais dos três conselhos. No caso do CMDCA, 12 conselheiros foram entrevistados, sendo 08 da sociedade civil (04 titulares e 04 suplentes) e 04 do poder público (02 titulares e 02 suplentes). Quanto ao CMDI, foram entrevistados 04 conselheiros do poder público (02 titulares e 02 suplentes) e 07 representantes da sociedade civil (04 titulares e 03 suplentes), totalizando 11 conselheiros entrevistados. Por fim, no COMAD, foram entrevistados 24 conselheiros,

10 da sociedade civil (06 titulares e 04 suplentes) e 14 do Poder Público (09 titulares e 05 suplentes). A Tabela 1 apresenta esses dados por conselho examinado.

Tabela 1: Número de conselheiros da sociedade civil e do Poder Público entrevistados por conselho.

Conselho	Total de conselheiros (titulares + suplentes)	Conselheiros entrevistados	
		Sociedade civil	Poder Público
CMDCA	12	08 (04 titulares e 04 suplentes)	04 (02 titulares e 02 suplentes)
CMDI	11	07 (04 titulares e 03 suplentes)	04 (02 titulares e 02 suplentes)
COMAD	24	10 (06 titulares e 04 suplentes)	14 (09 titulares e 05 suplentes)
Total	47	25	22

Fonte: formulação própria.

A entrevista buscou observar a dinâmica representativa dos três conselhos e foi estruturada em seis (6) perguntas, que tiveram como objetivo identificar o grau de representação de cada conselho analisado. Foram elas:

1. Qual o seu grau de vinculação com a entidade que representa?
2. Qual a sua relação com a temática desse Conselho?
3. Qual a finalidade desse Conselho do qual você faz parte?
4. Qual o seu papel dentro desse Conselho?
5. Como você foi escolhido(a) representante da sua instituição no Conselho?
6. Como você foi escolhido(a) representante do Conselho?

A partir das mesmas, foi possível apontar se o desenho institucional do CMDCA, CMDI e COMAD têm assegurado pluralidade na composição e eleição e indicação dos representantes na lei e na prática e, assim, tem promovido alto grau de representação política nestas instituições. Na próxima seção, descreve-se o desenho institucional destes conselhos e, em seguida, os resultados quanto ao grau de representação em cada um deles.

4.2. O desenho do CMDCA, CMDI e COMAD: composição, método de seleção e grau de representação.

A Lei nº 1.399, de 15 de outubro de 1997, estabelece, em seu artigo 8º, que o CMDCA consiste em um órgão de decisão autônomo e de representação paritária entre o Governo Municipal e a Sociedade Civil, composto por oito (08) membros titulares e oito (08) suplentes distribuídos da seguinte forma: quatro (04) representantes do Poder

Público, sendo 01 representante do Setor da Ação Social, 01 representante do Setor da Saúde, 01 representante do Setor da e Cultura ou Esporte e 01 representante do Setor de Orçamento e Finanças; e por quatro (04) representantes da Sociedade Civil de movimentos ligados ao atendimento da criança e adolescente, quais sejam, 01 representante das famílias usuárias dos serviços (alterado pela Lei nº 1.786, de 18/06/2008), 01 representante de Entidade Social ligado ao atendimento da criança e do adolescente, 01 representante dos trabalhadores da área da criança e do adolescente e 01 representante de entidade religiosa.

No caso dos conselheiros representantes do Poder Público, o método de seleção é a indicação. Os quatro (04) representantes titulares e suplentes são indicados pelo Prefeito a partir de lista tríplice, apresentada pelas respectivas secretarias ou órgãos, dentre pessoas com poderes de decisão no âmbito de sua área e identificadas com a questão.

Quanto aos conselheiros representantes da sociedade civil, a Lei de Criação do CMDCA/Piratininga determina que eles devem ser eleitos em assembleia geral, convocada para esse fim, pelo fórum de debates organizados pelo Município. A designação dos membros do Conselho compreenderão as dos respectivos suplentes.

Os membros do Conselho e os respectivos suplentes exercerão mandato de 2 (dois) anos, admitindo-se renovação apenas uma vez e por período igual, que terá uma diretoria composta de: Presidente, Vice-Presidente, 1º Secretário, 2º Secretário, 1º Tesoureiro, e 2º Tesoureiro. O Regimento Interno estabelece que a diretoria têm a finalidade de coordenar as atividades do CMDCA e que seu mandato expira com a posse da nova diretoria eleita. Nas ausências e impedimentos do presidente, o mesmo será substituído pelo vice-presidente, o 1º secretário, pelo 2º secretário e o 1º tesoureiro, pelo 2º tesoureiro. Na ausência ou impedimento permanente de qualquer um dos membros da diretoria eleita, assumirá o cargo, por eleição, um dos conselheiros.

Ainda, de acordo com o RI, compete ao Presidente: cumprir e fazer cumprir a Lei Federal nº 8.089/90, a Lei Municipal e este regimento interno; convocar e coordenar as reuniões da Diretoria e do CMDCA; estabelecer as pautas das reuniões conjuntamente com o secretário, fixando as prioridades; presidir o conselho proferindo voto de qualidade nos casos de empate; representar o conselho nos atos públicos; representar o Conselho ativa e passivamente, judicial e extra-judicialmente; solicitar mediante prévia aprovação do Conselho funcionários técnicos e administrativos da Prefeitura Municipal

de Piratininga para compor o quadro de pessoal do Conselho; assinar conjuntamente com o secretário, todas as resoluções do Conselho, encaminhando-as a quem de direito; designar comissões compostas no mínimo 03 membros para fins específicos, com prazo determinado.

O RI ainda determina que compete ao Vice-Presidente: substituir o Presidente em suas ausências ou impedimentos temporários; comparecer as reuniões de Diretoria do CMDCA. Compete ao 1º Secretário redigir todas as atas das reuniões do Conselho, em livro próprio; redigir toda a correspondência do Conselho encaminhando-a em conjunto com o Presidente; manter sob sua guarda e responsabilidade o arquivo de correspondências emitida e recebida, livros e outros documentos do Conselho; elaborar a pauta das reuniões em conjunto com o Presidente e requisitar material para uso do Conselho, da Diretoria e da Secretaria. Compete ao 2º secretário substituir o 1º secretário em todas as suas ausências e impedimentos temporários e auxiliar o 1º Secretário em suas funções. Compete ao 1º Tesoureiro arquivar mantendo sob sua guarda a responsabilidade, os livros e demais papéis da tesouraria; elaborar e apresentar ao Conselho, após visto do presidente, os balancetes para aprovação e publicação e elaborar as prestações de contas dos recursos recebidos dentro do prazo de 30 dias para balanço anual. Por fim, compete ao 2º Tesoureiro substituir o 1º Tesoureiro em suas ausências e impedimentos temporários; assessorar o 1º Tesoureiro em todas as suas funções e elaborar e controlar o quadro de contribuintes de doações, de forma a movimentá-los permanentemente.

De forma semelhante, o CMDI é composto, de forma paritária, por quatro (04) representantes do poder público municipal e quatro (04) da sociedade civil, conforme a Lei nº 2.082, de 19 de novembro de 2012. O poder público é representado por 01 servidor da Coordenadoria da Ação Social, 01 da Coordenadoria da Saúde, 01 da Coordenadoria de Turismo e Cultura, e 01 da Diretoria de Esportes. Por sua vez, a sociedade civil é composta por quatro (04) representantes de entidades não-governamentais atuantes no campo da promoção e defesa dos direitos ou do atendimento ao idoso, legalmente constituída e em regular funcionamento há mais de um (01) ano. Dos quatro conselheiros, um deve representar a Entidade de Acolhimento ao Idoso Centro Espírita Antoninho Marmo, outro, a Entidade de Acolhimento ao Idoso da Vila Vicentina dos Velhos Desamparados; um representante deve ser dos usuários

das organizações civis de atendimento ao Idoso e outro, de trabalhadores na área do Idoso. Cada membro do Conselho Municipal de Direitos do Idoso terá um suplente.

A Lei de Criação do CMDI/Piratininga define que os representantes titulares e suplentes do poder público serão nomeados pelo Prefeito, respeitadas as indicações previstas na Lei. O titular do órgão ou entidade governamental com assento no conselho indicará seu representante, que poderá substituído, a qualquer tempo, mediante nova indicação de representado. Por sua vez, os representantes das categorias da sociedade civil com assento no CMDI serão eleitos em fórum próprio, especialmente convocado para este fim, sendo o processo eleitoral acompanhado por um representante do Ministério Público. Caberá às entidades eleitas a indicação de seus representantes ao prefeito Municipal, diretamente, no caso da primeira composição do Conselho Municipal, ou por intermédio deste, tratando-se da composição seguintes, para nomeação, no prazo de 20 (vinte) dias após a realização do Fórum que as elegeu, sob a pena de substituição por entidade suplente, conforme ordem decrescente de votação.

O CMDI é composto por uma mesa diretora, formada por um presidente e um vice-presidente. Ambos são escolhidos, mediante votação, dentre os membros do conselho, sendo eleitos por maioria absoluta dos conselheiros. Na composição desta mesa, a lei determina que haja alternância entre as entidades governamentais e não governamentais no exercício da presidência e da vice-presidência. O Vice-Presidente do CMDI substituirá o Presidente em suas ausências e impedimentos, e, em caso de ocorrência simultânea em relação aos dois, a presidência será exercida pelo conselheiro mais idoso. Segundo o RI, são atribuições do Presidente dirigir, coordenar e supervisionar as atividades do CMDI, e, especificamente: convocar e presidir as reuniões da Assembleia Geral; submeter à votação as matérias a serem decididas pela Assembleia, intervindo na ordem dos trabalhos ou suspendendo-os, sempre que necessário; submeter à apreciação da Assembleia o relatório anual do CMDI; cumprir e fazer cumprir as resoluções do CMDI; propor a criação e dissolução de Comissões temáticas, conforme a necessidade; nomear Conselheiro para participar de Comissões temáticas, bem como seus respectivos integrantes; encaminhar aos órgãos públicos da administração direta e indireta pareceres ou decisões do CMDI, objetivando assegurar o pleno exercício dos direitos individuais e sociais das pessoas idosas; representar o CMDI perante a sociedade e órgãos do Poder Público em todas as esferas governamentais; solicitar apoio técnico e administrativo à Coordenadoria Municipal de

Ação Social no que diz respeito a pessoal, matéria, estrutura e equipamentos para o funcionamento do CMDI, atribuir aos conselheiros, sempre que julgar necessário, tarefas específicas delegando funções de representação do CMDI; aprovar e encaminhar assuntos de caráter administrativo “*ad referendum*” da Assembleia geral, exceto aqueles de natureza técnica e finalístico do CMDI e o Presidente terá direito a voto nominal e de qualidade.

Quanto às funções da Secretaria Executiva, compete a ela prestar suporte administrativo necessário para o pleno funcionamento do CMDI; convocar por determinação do Presidente os conselheiros para as reuniões ordinárias e extraordinárias, encaminhando matéria para ser apreciada, com antecedência mínima de uma semana; preparar e encaminhar para publicação as atas de reuniões do Conselho após aprovação dos conselheiros; convocar o suplente, após o conselheiro titular oficializar a comunicação do seu não comparecimento à reunião programada; elaborar informações, notas técnicas, relatórios e exercer outras atribuições designadas pelo Presidente do CMDI; preparar, antecipadamente, as reuniões da Assembleia do Conselho, tomando as providências necessárias para a sua realização; promover, coordenar e participar do mapeamento e recolhimento de informações e análises estratégicas produzidas nos vários órgãos e entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da sociedade, em assuntos que tratam a questão do envelhecimento, processando e fornecendo relatórios aos conselheiros na forma de subsídios para o cumprimento das suas competências regimentais; manter o cadastro atualizado dos Serviços Governamentais Municipais e Organizações da Sociedade Civil que tratam da questão do idoso; acompanhar o encaminhamento dado às resolução, recomendações e qualquer ato do Conselho, informando os procedimentos e resultados aos conselheiros e apoiar as comissões temáticas, de forma a agilizar técnica e operacionalmente os seus trabalhos no âmbito do CMDI.

Por fim, a Lei Nº 1.938, de 03 de maio de 2010, estabelece, em seu artigo 3º, que o COMAD deve ser composto por algumas categorias, sem, contudo, especificar o número e a proporção de representantes do poder público e da sociedade. Não obstante, atualmente, este conselho é constituído por 11 representantes do poder público e 14 representantes da sociedade civil. Diferentemente do CMDCA e do CMDI, portanto, este conselho não assegura representação paritária entre o Estado e a sociedade civil.

Os 11 representantes governamentais, titulares e suplentes, são nomeados por decreto do Prefeito, sendo 01 representante da Coordenadoria Municipal da Educação, 01 da Diretoria Municipal de Esportes e Lazer, 01 representante da Coordenadoria Municipal da Ação Social, 01 da Coordenadoria Municipal da Saúde, 01 representante da Unidade de Saúde Mental, 01 da Coordenadoria da Cultura, 01 representante de Escolas Estaduais, 01 da Câmara Municipal, o Delegado de Polícia Civil, o Comandante da Polícia Militar, e 01 representante do Conselho Tutelar.

Já os 14 representantes conselheiros da sociedade civil devem cada qual representar as Escolas Particulares, as Entidades Assistenciais, a Santa Casa de Misericórdia, a Câmara Mirim de Piratininga, os Clubes de Lazer, o Rotary Club, as Instituições Financeiras, as Entidades Religiosas, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), o Conselho Municipal de Segurança – CONSEG, os Voluntários da Infância da Comarca, o Instituto Paz, o Grupo Nar-Anon e as Auto-Escolas/Despachantes.

Os representantes do Poder Executivo Municipal são indicados mediante ofício subscrito pelo Prefeito Municipal, dirigido ao Presidente do COMAD, no decorrer do mês que antecede o fim do mandato bianual dos conselheiros. Cabe à Secretaria Executiva providenciar, com a necessária antecedência, o encaminhamento da solicitação a todas as Secretarias Municipais, para que sejam indicados os respectivos representantes.

Por sua vez, os representantes da sociedade civil são escolhidos pelo Plenário, mediante indicações recebidas dos diversos segmentos representados, até a véspera da última reunião ordinária do mandato bianual dos Conselheiros. Uma vez realizada a seleção dos candidatos, a Secretaria Executiva providenciará o encaminhamento de ofício ao Exmo. Sr. Prefeito, solicitando a nomeação dos conselheiros eleitos por decreto municipal, bem como a nomeação de um dos Conselheiros para a presidência do COMAD.

Diferentemente do CMDCA e do CMDI, a presidência do COMAD é exercida por conselheiro indicado pelo Chefe do Poder Executivo Municipal no momento da nomeação de todos os conselheiros de determinada gestão para o mandato de 02 (dois) anos. O Presidente, nas suas ausências e impedimentos, será substituído pelo secretário executivo. O Secretário Executivo é indicado pelo Presidente e designado pelo Prefeito, dentre seus conselheiros efetivos.

Quanto às competências dos órgãos, à Presidência compete estimular a mais ampla participação das instituições e entidades municipais, assim como dos movimentos comunitários organizados e representações das instituições federais e estaduais existentes no município, dispostas a cooperar com o esforço municipal. Já à Secretaria Executiva compete planejar, supervisionar e coordenar a execução das atividades de apoio técnico e administrativo necessários ao funcionamento do Conselho.

É competência do Presidente representar oficialmente o Conselho; convocar ordinária e extraordinariamente e presidir as reuniões do Conselho, dando execução às decisões correspondentes; estabelecer convênios e promover intercâmbio técnico-cultural-científico com órgãos do Sistema Nacional Antidrogas, com órgãos internacionais e com setores da administração pública relacionados ou especializados na matéria; realizar e estimular a realização de estudos e pesquisas sobre temas de interesse do Conselho, promovendo sua mais ampla divulgação; praticar os demais atos necessários ao cumprimento dos objetivos do COMAD e cumprir e fazer cumprir o regimento Interno do COMAD.

Ao Secretário Executivo compete substituir o presidente em suas funções e atividades nas suas ausências e impedimentos; secretariar as reuniões do Conselho, mantendo em ordem e em dia toda a documentação correspondente; auxiliar o presidente na execução das medidas propostas pelo Conselho e praticar os demais atos necessários ao cumprimento dos objetivos do Conselho.

O quadro 1 sintetiza as informações supracitadas em relação à composição e à forma de seleção dos conselheiros do CMDCA, CMDI e COMAD. Como pode ser observado, o CMDCA e o CMDI possuem números de entidades do poder público na mesma proporção que da sociedade civil, assim como há paridade nos números de cadeiras destinadas a cada segmento, enquanto que, no COMAD, não há paridade, havendo número maior de representantes da sociedade civil.

Quadro 1: Composição e método de seleção dos conselheiros do CMDCA, CMDI e COMAD

Conselho	Composição		Métodos de seleção
	Número de Entidades representadas por segmento	Número de cadeiras destinadas a cada segmento	
CMDCA	04 do Poder Público 04 da Sociedade Civil	4 representantes do Poder Público	Poder Público – indicados pelo Prefeito a partir da lista tríplice, apresentada pelas respectivas coordenadorias, dentre pessoas com poderes de decisão no

		4 representantes da Sociedade Civil	âmbito de sua área e identificadas com a questão. Sociedade Civil – eleitos em assembleia geral convocada para este fim, pelo fórum de debates organizado pelo Município.
CMDI	04 do Poder Público	4 representantes do Poder Público	Poder Público – tanto os titulares como os suplentes são indicados pelos Coordenadores das Secretarias Municipais. Sociedade Civil – São escolhidos por meio de votação, sendo a eleição convocada pelo CMDI por meio de edital, publicado no Diário Oficial do Município 30 dias antes do final do mandato.
	04 da Sociedade Civil	4 representantes da Sociedade Civil	
COMAD	11 do Poder Público	11 representantes do Poder Público	Poder Público – são indicados, pelo Prefeito Municipal ou pelos respectivos Coordenadores das Secretarias Municipais. Sociedade Civil – são escolhidos pelo Plenário, mediante indicações recebidas de diversos segmentos representados.
	14 da Sociedade Civil	14 representantes da Sociedade Civil	

Fonte: formulação própria a partir do regimento interno do CMDCI, CMDI e COMAD.

Quanto ao método de seleção dos representantes, o Prefeito é responsável pela indicação dos representantes do Poder Público, a partir da lista tríplice apresentada pelas respectivas coordenadorias, no CMDCA, e dos Coordenadores das Secretarias Municipais no CMDI. Por outro lado, no COMAD, os representantes governamentais podem ser indicados tanto pelo prefeito quanto pelos coordenadores das secretarias municipais. Referente à sociedade civil, os representantes são eleitos por meio de assembleia, votação e plenária no caso do CMDCA, CMDI e COMAD, nessa ordem.

Constata-se, portanto, que a Lei de Criação e o Regimento Interno do CMDCA e CMDI asseguram pluralidade na composição e regras explícitas acerca do número de cadeiras destinadas a cada segmento e categoria, o que impacta positivamente o grau de representação nos mesmos. Por outro lado, o desenho do COMAD, embora atualmente assegure pluralidade na composição, não determina a quantidade de cadeiras destinadas ao poder público e sociedade civil, o que impacta negativamente no grau de representação. Por fim, nos três conselhos, é garantida a seleção de representantes por

meio de eleição (sociedade civil) e indicação (poder público), o que também favorece a representação nestes espaços.

Em que pese os efeitos do desenho institucional do CMDCA, CMDI e COMAD de Piratininga sobre a dinâmica representativa nos mesmos, alguns estudos mostram que, na prática, tais regras não são necessariamente aplicadas (Lüchmann, 2008; Faria e Ribeiro, 2010). Mediante tal constatação, este trabalho entrevistou 47 conselheiros, sendo 12 do CMDCA, 11 do CMDI e 24 do COMAD, com o intuito de avaliar se e em que medida o alto grau de representação do CMDCA e do CMDI e o médio grau de representação do COMAD se revelam na prática. O quadro 2 abaixo apresenta os resultados destas entrevistas por conselho.

Como pode ser visto pelo quadro 2, no caso do CMDCA, a pluralidade dos segmentos e a paridade entre os representantes da sociedade civil e poder público, assegurada pelo desenho institucional, também se observam na prática. Contudo, no que se refere ao método de seleção, não há eleições para a composição da sociedade civil, uma vez que há apenas a indicação pela instituição a qual o conselheiro representa e para se efetivar como membro do conselho ocorre apenas a aceitação. Uma vez indicado pela instituição, a entrada é automática para o conselho. No que se refere ao poder público, ocorre a indicação por parte da coordenadoria do qual o representante faz parte, porém não ocorre a lista tríplice e a escolha por meio do prefeito, conforme especificado no RI do CMDCA.

Quadro 2: Dinâmica representativa e grau de representação do CMDCA, CMDI e COMAD.

Conselho	Composição	Método de seleção	Grau de Representação
CMDCA	Assegura pluralidade, possui todos os representantes do poder público e sociedade civil, constantes no RI.	Poder Público – indicado pelos coordenadores das respectivas secretarias. Não há escolha pelo Prefeito da lista tríplice. Sociedade Civil – há o convite pela instituição do qual faz parte, mas não há votação dentro da instituição, geralmente são as pessoas atuantes e que possuem conhecimento com a temática e não há votação para o nome indicado.	Médio – assegura pluralidade, porém não assegura escolha pelo prefeito e eleição para representantes da sociedade civil.
CMDI	Assegura a pluralidade. Composto pelos membros titulares e	Poder Público – indicado pelos coordenadores das respectivas coordenadorias.	Médio – assegura pluralidade, porém não assegura eleição para

	respectivos suplentes, que constam no RI.	Sociedade Civil – há o convite pela instituição do qual faz parte, mas não há votação dentro da instituição, geralmente são as pessoas atuantes e que possuem conhecimento com a temática, mas não há votação para o nome indicado.	representantes da sociedade civil.
COMAD	Assegura a pluralidade, mas não a paridade. Há a predominância da Sociedade Civil.	Poder Público: indicado pelos coordenadores das coordenadorias constantes no RI. Sociedade Civil: a escolha da instituição ou setor que fará parte do COMAD ocorre em plenária, com votação entre os presentes para o consentimento. Após esse fato, a instituição ou setor escolhe seu representante que irá compor o Conselho.	Médio – assegura pluralidade, porém não assegura eleição para representantes da sociedade civil.

Fonte: formulação própria a partir de entrevistas com conselheiros do CMDCI, CMDI e COMAD.

Quanto ao CMDI, há a garantia da pluralidade e paridade e o processo de seleção dos representantes ocorre de maneira semelhante ao do CMDCA, mas distinta do que está definido na Lei de Criação e no RI desta instituição. Constata-se, pelas entrevistas, que há indicação por parte da diretoria ou chefia da instituição que representa, mas não há eleição. O representante torna-se parte do conselho diretamente sem ter sido escolhido por seus representados. Quanto ao poder público, a forma se dá por meio de indicação da coordenadoria da qual o representante faz parte.

Por fim, em relação ao COMAD, a composição majoritária de representantes da sociedade civil tem sido cumprida, conforme Lei de Criação e RI. No entanto, diferentemente do definido nestes atos normativos, a forma de escolha da sociedade civil ocorre por indicação na própria instituição da qual o conselheiro faz parte. Já em relação ao poder público, ele é representado pelos coordenadores das coordenadorias municipais, indicados pelo prefeito ou pelos próprios coordenadores das coordenadorias, conforme consta no regimento desta instituição.

Disto pode-se afirmar que, embora o desenho institucional do CMDCA e CMDI assegure alto grau de representação, na prática, a inobservância das regras por ele estabelecidas, notadamente, em relação ao método de seleção dos conselheiros da

sociedade civil, tem impactado negativamente o grau de representação destas instituições. No que se refere ao COMAD, tanto na lei como na prática, o grau de representação é médio como resultado da indicação de representantes da sociedade civil, ao invés de eleição. Assim, os três conselhos examinados apresentam médio grau de representação na prática, haja vista a forma pela qual os representantes da sociedade civil têm sido selecionados.

A seguir, apresenta-se as constatações finais deste trabalho.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou examinar o grau de representação de três conselhos da cidade de Piratininga/SP: o CMDCA, o CMDI e o COMAD. Estas instituições participativas foram criadas por ato normativo do Poder Executivo e são compostas por representantes do poder público e da sociedade civil. O CMDCA e o CMDI apresentam representação paritária entre os dois segmentos – quatro conselheiros titulares e suplentes para cada um, enquanto o COMAD apresenta maior representação de atores da sociedade civil, totalizando 25 representantes, sendo 11 representantes titulares e suplentes do poder público e 14 representantes titulares e suplentes da sociedade civil.

A literatura mostra que diferenças quanto às regras que definem a dinâmica representativa em instituições participativas impactam o grau de representação das mesmas. Por sua vez, a variação neste componente do desenho institucional interfere no desempenho democrático dos conselhos, uma vez que determina quem e de que forma é selecionado para participar dos mesmos.

Tendo isso em vista, este trabalho comparou o desenho institucional do CMDCA, CMDI e COMAD de Piratininga e, por meio de entrevistas, avaliou os efeitos deste sobre o grau de representação destas instituições. O grau de representação foi observado a partir da dinâmica representativa dos três conselhos, dada pelas regras relativas à composição e ao método de seleção dos conselheiros nos mesmos. As entrevistas possibilitaram observar a real dinâmica representativa dos três conselhos examinados, isto é, quem e como são escolhidos os representantes para compô-los.

Além disso, a pesquisa permitiu evidenciar a importância de se pensar os desenhos institucionais na constituição de arranjos participativos, para que eles não apenas reflitam a extensão dos problemas políticos, sociais e culturais debatidos na esfera pública, mas se esforcem para solucioná-los no âmbito sistêmico (FARIA e RIBEIRO 2010). Os desenhos não são neutros. Suas escolhas e variações incidem nesta atuação, o que pode produzir consequências aos resultados da participação.

Neste sentido, utilizou-se a Lei de Criação e o Regimento Interno de cada um dos três conselhos, bem como entrevistas aplicadas a 47 conselheiros, sendo 27 conselheiros titulares e 20 conselheiros suplentes dos respectivos conselhos. Destes, 22 representavam o poder público e 25, a sociedade civil. Dos representantes do poder

público, 13 eram titulares e 09 suplentes do CMDCA, CMDI e COMAD. E dos representantes da sociedade civil, 11 eram suplentes destas instituições e 14 titulares.

Pela análise da Lei de Criação e do RI, verificou-se como se dá a dinâmica representativa desses conselhos, ou seja, se o número de entidades por segmento, o número de cadeiras destinadas a cada segmento e o método de seleção dos representantes asseguram pluralidade de participação e seleção por meio de eleição, promovendo alto grau de representação política. Percebeu-se a existência de pluralidade em todos os conselhos, e distribuição equilibrada de poderes entre eles, havendo, portanto, democratização no interior dos três conselhos, uma vez que há a presença de segmentos diversificados proporcionando variados olhares e diferentes perspectivas assegurando trocas entre os diferentes atores da sociedade.

Quanto à definição do número de cadeiras destinadas a cada categoria do poder público e da sociedade civil, o que se verificou é que, no CMDI, há regras claras a este respeito tanto na Lei de Criação como no RI. No CMDCA, por sua vez, tais critérios estão claros apenas na Lei de Criação. Já no COMAD, as regras quanto aos segmentos que farão parte do Conselho são claras tanto na Lei de Criação como no RI, porém não há especificação alguma em relação à quantidade de assentos destinados ao poder público e sociedade civil.

Por fim, no que se refere à forma de seleção dos representantes nestas instituições, isto é, por meio de indicação, eleição, sorteio ou outras formas constantes no RI, constatou-se que predomina o mecanismo de indicação tanto para representantes do poder público como para os da sociedade civil. No CMDCA, CMDI e COMAD, verificou-se que os representantes da sociedade civil são indicados pela instituição e que não há votação para a escolha, muito embora a Lei de Criação e o RI das três instituições definam a eleição em assembleias e fóruns públicos como método de seleção para os mesmos.

Quanto ao poder público, tal como indicado na Lei de Criação e no RI do CMDCA, CMDI e COMAD, seus representantes têm sido indicados pelas respectivas coordenadorias. Ademais, as entrevistas possibilitaram observar que tanto os representantes da sociedade civil quanto do poder público nem sempre têm a opção de recusa. No caso da sociedade civil, há a falta de voluntários representantes, sendo que, na maioria das vezes, a entidade é representada por algum membro da diretoria, enquanto, pelo lado do poder público, há representantes que até desconhecem sua

indicação como representante do conselho e outros que são indicados contra sua própria vontade. Percebe-se com isso que alguns conselheiros acabam necessitando ser representantes de vários conselhos ao mesmo tempo.

Diante do exposto e das variáveis analisadas, pode-se dizer que o CMDCA, o CMDI e o COMAD apresentam grau médio de representação, haja vista que não cumprem todos os quesitos necessários para assegurar alto grau de representação. Esses resultados corroboram as constatações de Faria e Ribeiro (2010) que apontam para expressiva tendência dos conselhos apresentarem médio grau de representação, ou por não assegurarem pluralidade, ou por não garantirem eleição e indicação de representantes do poder público e da sociedade civil, respectivamente. Nos respectivos conselhos analisados, percebe-se que, apesar de garantir a pluralidade, constatou-se que não há eleição para a escolha dos representantes da sociedade civil.

Deste modo, conclui-se que ainda existem limites na aplicação das regras e procedimentos que definem a participação nos conselhos de políticas. É necessário melhorar formas e contextos que tornarão tais instituições propulsoras de relações mais democráticas e justas e, assim, espaços reais de influência, inclusão e reforma (FARIA e RIBEIRO, 2010, p.8). Somente assim os conselhos assegurarão a efetiva participação e representação social junto às instâncias de decisão governamental das políticas públicas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aires, Maria Cristina. **Representação e Participação nos Conselhos Gestores de Belo Horizonte: Limites e Possibilidades da Inclusão Política.** Pensar BH/Política Social novembro de 2009.

Almeida, Carla e Tatagiba, Luciana. **Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas.** Serv. Soc. Soc. São Paulo, nº 109, p. 68-92, jan./mar. 2012.

Avritzer, Leonardo e Anastasia, Fátima (organizadores). **Reforma Política no Brasil.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. 271 p.

Avritzer, Leonardo. **Sociedade Civil, Instituições Participativas e representação: Da Autorização à Legitimidade da Ação.** DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 50, nº 3, 2007, pp. 443 a 464.

_____. **Instituições Participativas e Desenho Institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático.** Opinião Pública, Campinas, vol. 14, nº 1, junho, 2008, p.43-64.

Bispo, José Patrício e Gerschman, Sílvia. **Potencial participativo e função deliberativa: um debate sobre a ampliação da democracia por meio dos conselhos de saúde.** Ciência & Saúde Coletiva, 18 (1): 7-16, 2013.

Brasil, **Lei nº 1.399**, de 15 de outubro de 1997.

_____, **Lei nº 1.786**, de 18 de junho de 2008.

_____, **Lei nº 1.938**, de 03 de maio de 2010.

_____, **Lei nº 2.082**, de 19 de novembro de 2012.

_____, Lei Orgânica da Assistência Sociais (LOAS)

_____, Lei Orgânica da Saúde (LOS)

CEPAM, informativo. São Paulo, 1999.

Dagnino, Evelina. **“Sociedade Civil, participação e cidadania: de quem estamos falando?”** Em Daniel Mato (coord.), Política de ciudadanía y sociedade civil em tempos de globalización. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004, pp 95-110.

Estatuto da Criança e do Adolescente, São Paulo, 2012.

Faria, Cláudia Feres. **Fóruns participativos, controle democrático e a qualidade da democracia no Rio Grande do Sul: a experiência do governo Olívio Dutra** – 199-2002. Opinião Pública. Campinas, vol. 12, nº 12, novembro, 2006, p.378-406.

Faria, Cláudia Feres e Ribeiro, Uriella Coelho. **Entre o legal e o real: O que dizem as variáveis institucionais sobre os Conselhos Municipais de Políticas Públicas?** *In*: Avritzer, Leonardo (org.). **A participação local no Brasil**. São Paulo: Editora Córtes, 2010.

Fuks, Mario; Perissinoto, Renato & Ribeiro, Ednaldo Aparecido. **Cultura política e desigualdade: o caso dos conselhos municipais de Curitiba**. *Revista de Sociologia e Política*, 21: 125-145, 2003

IBGE. **Coordenação de População e Indicadores Sociais**. Perfil dos municípios brasileiros, 2009, Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

IBGE. **Coordenação de População e Indicadores Sociais**. Perfil dos municípios brasileiros, 1999, Rio de Janeiro.

IPEA, 2010.

Lavalle, Adrian Gurza; Houtzager, Peter P. e Castello, Graziela. **Democracia, Pluralização da Representação e Sociedade Civil**. *Revista Lua Nova*, São Paulo, 67: 49-103, 2006.

Lavalle, Adrian Gurza e Castello, Graziela. **Sociedade Civil, representação e a dupla face da Accountability: cidade do México e São Paulo**. *Caderno CRH*, Salvador, v. 21, n. 52, p. 67-86, Jan. Abr. 2008.

Loureiro, Maria Rita. **Interpretações contemporâneas da Representação**. *Revista Brasileira de Ciência Política*, nº 1. Brasília, Janeiro-Junho de 2009, pp. 63-93.

Lüchmann, Lígia H. H. e Borba, Julian. **A representação política nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas**. 2009.

Lüchmann, Lígia Helena Hahn. **A Representação no interior das experiências de participação**. *Lua Nova*, São Paulo, 70: 139-170, 2007.

Lüchmann, Lígia Helena Hahn. **O desenho institucional dos Conselhos Gestores**. *In*: Lyra, R. P. (org.). *Participação, democracia e segurança pública. A experiência brasileira*. João Pessoa: UFPB. 2008.

Manin, Bernard; Przeworski, Adam e Stokes, Susan C. **Eleições e Representação**. *Lua Nova*, São Paulo, 67:105-138, 2006.

Miguel, Luis Felipe. **Representação Política em 3-D. Elementos para uma teoria ampliada da representação política**. *Revista Brasileira de Ciências Sociais - Vol. 18* Nº 51 fevereiro/2003.

Pitkin, Hanna Fenichel. **O conceito de representação**. *In*: Cardoso, F.H; Martins, C.E. *Política & Sociedade*. São Paulo: Cia. Editora Nacional. 1997.

_____. **Representação: palavras, instituições e ideias.** Lua Nova, São Paulo, 67:15-47. 2006.

Santos, Boaventura de Sousa e Avritzer, Leonardo. **Introdução: para ampliar o Cânone democrático.** In: Democratizar a democracia. Boaventura de Sousa Santos (org.). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

Souza, Clóvis Henrique Leite e Lima, Paula Pompeu Fiuza. **Da inclusão ao insulamento: uma análise sobre o potencial inclusivo de conselhos nacionais.** Simpósio nacional sobre democracia e desigualdades. 23 a 26 de abril de 2012. Universidade de Brasília.

Teixeira, Ana Cláudia C.; Souza, Clóvis H. Leite e Lima, Paula Pompeu Fiuza. **Arquitetura da participação no Brasil:** uma leitura das representações políticas em espaços participativos nacionais. IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. 2012.

Urbinati, Nadia. **O que torna a representação democrática?** Lua Nova, São Paulo, 67: 191-228, 2006.

Young, Iris Marion. **Representação Política, Identidade e Minorias.** Revista Lua Nova, São Paulo, 67: 139-190, 2006.